

**Het Mededingingscollege van de Belgische  
Mededingingsautoriteit**

**Beslissing BMA-2024-CC-43 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-24/0022**

**Iverlek / PBE – Fluvius Zenne-Dijle**

## Inhoudstafel

<b>I. Procedure</b>	<b>4</b>
<b>II. Betrokken partijen</b>	<b>4</b>
II.1 De aanmeldende partijen	4
II.2 De overnemer	5
II.3 De doelonderneming	8
II.4 Vertegenwoordigers	10
<b>III. Aangemelde Concentratie</b>	<b>10</b>
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
<b>IV. Marktafbakening</b>	<b>12</b>
<b>IV.1 Elektriciteits- en gasdistributie</b>	<b>12</b>
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	14
IV.1.2 Beheer van elektriciteitsnetten	15
IV.1.2.a Productmarkt	15
i) Beslissingspraktijk	15
ii) Standpunt partijen	16
iii) Marktonderzoek	16
iv) Beoordeling auditeur	17
v) Beoordeling College	18
IV.1.2.b Geografische markt	18
i) Beslissingspraktijk	18
ii) Standpunt partijen	18
iii) Marktonderzoek	19
iv) Beoordeling auditeur	19
v) Beoordeling College	19
IV.1.3 Beheer van gasnetten	20
IV.1.3.a Productmarkt	20
i) Beslissingspraktijk	20
ii) Standpunt partijen	20
iii) Marktonderzoek	21
iv) Beoordeling auditeur	21
v) Beoordeling College	21
IV.1.3.b Geografische markt	21
i) Beslissingspraktijk	21
ii) Standpunt partijen	22
iii) Marktonderzoek	22
iv) Beoordeling auditeur	22
v) Beoordeling College	23
<b>IV.2 Openbare verlichting</b>	<b>23</b>
IV.2.1 Productmarkt	23
IV.2.1.a Beslissingspraktijk	23
IV.2.1.b Standpunt partijen	23

IV.2.1.c Marktonderzoek	23
IV.2.1.d Beoordeling auditeur	23
IV.2.1.e Beoordeling College	24
IV.2.2 Geografische markt	24
IV.2.2.a Beslissingspraktijk	24
IV.2.2.b Standpunt partijen	24
IV.2.2.c Marktonderzoek	24
IV.2.2.d Beoordeling auditeur	25
IV.2.2.e Beoordeling College	25
<b>IV.3 Conclusie aangaande marktafbakening</b>	<b>25</b>
<b>V. Marktaandelen en betrokken markten</b>	<b>26</b>
<b>VI. Concurrentiële analyse</b>	<b>27</b>
VI.1 Inleiding	27
VI.2 Unilaterale effecten	29
VI.2.1 Inleiding	29
VI.2.2 Standpunt aanmeldende partijen	29
VI.2.3 Onderzoek	30
VI.2.3.a Inleiding	30
VI.2.3.b Impact op de concurrentiële dynamiek tussen de overblijvende DNB's	31
i) Diensten/activiteiten waarvoor DNB's nog met elkaar concurreren	32
ii) Ex ante regulering van de VREG inzake tarifiering en kwaliteitscontrole	33
iii) Conclusie	35
VI.2.3.c Impact op de keuzemogelijkheden van de verschillende gemeenten op de grondgebieden van Iverlek en PBE	35
i) Energiebeleid	35
ii) Switch-mogelijkheden	37
iii) Conclusie	39
VI.2.4 Conclusie auditeur	39
VI.2.5 Beoordeling door het Mededingingscollege	40
<b>VI.3 Gecoördineerde effecten</b>	<b>41</b>
VI.3.1 Inleiding	41
VI.3.2 Beoordeling en conclusie van de auditeur	42
VI.3.3 Beoordeling door het Mededingingscollege	42
<b>VII. Conclusie aangaande de gevolgen van de Concentratie</b>	<b>42</b>
<b>VIII. Voorstel tot beslissing</b>	<b>43</b>
<b>IX. Vertrouwelijkheid</b>	<b>43</b>
<b>X. Beslissing</b>	<b>43</b>

## **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.<sup>1</sup>
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. De auditeur-adviseur heeft op 28 oktober 2024 haar advies verleend in toepassing van artikel IV.64, §1 WER.
8. Op 24 oktober 2024 heeft de Voorzitter het College samengesteld.
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, Iverlek en PBE (hierna samen “de betrokken ondernemingen” of “de partijen”), overeenkomstig art. IV.64, §3, eerste lid WER, overgemaakt.
10. Op 25 november 2024 heeft de aanmeldende partij in toepassing van artikel IV.65§1 WER haar schriftelijke opmerkingen ingediend. (“Schriftelijke Opmerkingen”, zie bijlage A bij deze beslissing)
11. Op 27 november 2024 heeft het Mededingingscollege de aanmeldende partij 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, Iverlek en PBE. De betrokken ondernemingen zijn actief als distributienetbeheerders (afgekort als “DNB’s”, maar ook gekend als intercommunales, opdrachthoudende verenigingen, of intergemeentelijke

---

<sup>1</sup> Zie Onderzoeksdossier, I. Prenotificatie, 20240823 Waiver.

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

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

## **II.2 De overnemer**

14. Iverlek is een opdrachthoudende vereniging (Vlaams Gewest) ingeschreven in het rechtspersonenregister (RPR) te Leuven, met ondernemingsnummer 0222.343.301. De maatschappelijke zetel is gevestigd te Aarschotsesteenweg 58, 3012 Leuven.

15. Iverlek is een DNB verantwoordelijk voor het beheer van elektriciteits-, aardgas- en warmtenetten en openbare verlichting. Het is actief voor één of meerdere van deze activiteiten in 31 gemeenten in Antwerpen en Vlaams-Brabant. De exploitatie van haar verantwoordelijkheden heeft Iverlek in de praktijk toevertrouwd aan de werkmaatschappij Fluvius.

16. Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle gemeenten waar Iverlek 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 Iverlek:<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> 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]

<sup>3</sup> Aanmeldingsformulier, randnr. 27.

	Elektriciteit	Aardgas	OV	Warmte	Stemrechten
Aarschot	X	X	X		3,6%
Berlaar	X	X	X		1,7%
Bertem	X	X	X	X	1,1%
Bierbeek	X	X	X	X	1%
Bonheiden	X	X	X		2%
Boortmeerbeek	X	X	X		1,4%
Bornem	X	X	X		2,7%
Boutersem	X	X	X		0,8%
Diest		X			0,8%
Haacht	X	X	X		1,5%
Heist-op-den-berg	X	X	X	X	5,2%
Herent	X	X	X	X	2,3%
Herselt	X	X	X		1,7%
Hoegaarden	X	X	X		1%
Hoeilaart	X	X	X		1,6%
Huldenberg	X	X			1%
Hulshout	X	X	X		1,2%
Kampenhout		X			0,1%
Keerbergen	X	X	X		1,2%
Kortenberg	X	X	X		2,4%
Leuven	X	X			19,2%
Mechelen	X	X	X		15,7%
Overijse	X	X			3,9%

<b>Putte</b>	X	X	X	X	2,1%
<b>Puurs-Sint-Amands</b>	X	X	X	X	3,2%
<b>Rotselaar</b>	X	X	X	X	1,7%
<b>Scherpenheuvel-Zichem</b>	X	X	X		2,3%
<b>Sint-Katelijne-Waver</b>	X	X	X		3,3%
<b>Tervuren</b>	X	X			3,4%
<b>Tienen</b>	X	X	X	X	5,9%
<b>Tremelo (elektriciteit enkel deelgemeente Tremelo)</b>	X	X	X	X	0,9%
<b>Willebroek</b>	X	X	X	X	3,8%
<b>Totaal</b>					100%

17. Voor elektriciteit en aardgas kan het verzorgingsgebied van Iverlek visueel als volgt worden voorgesteld.<sup>4</sup>



### II.3 De doelonderneming

18. Provinciale Brabantse Energiemaatschappij (hierna PBE) is een opdrachthoudende vereniging (Vlaams Gewest) ingeschreven in het rechtspersonenregister (RPR) te Leuven, met het ondernemingsnummer 0203.563.111. De maatschappelijke zetel is gevestigd te Diestsesteenweg 126, 3210 Lubbeek.

19. PBE is een DNB verantwoordelijk voor het beheer van elektriciteits- en aardgasnetten alsook openbare verlichting. Het is actief voor één of meerdere van deze activiteiten in 15 gemeenten in Vlaams-Brabant. De exploitatie van haar verantwoordelijkheden heeft PBE in de praktijk toevertrouwd aan de werkmaatschappij Fluvius.

20. Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle gemeenten<sup>5</sup> waar PBE momenteel actief is in het beheer van één of meerdere distributienetten, samen met de stemrechten die desbetreffende gemeenten bezitten in de algemene vergadering van de DNB, PBE:<sup>6</sup>

<sup>4</sup> <https://over.fluvius.be/nl/de-opdrachthoudende-verenigingen/over-iverlek/werkingsgebied>.

<sup>5</sup> Een deel van de gemeenten (Galmaarden, Gooik, Herne, Pepingen en Steenokkerzeel) die nu deel uitmaken van PBE zullen na de fusie overgaan van Fluvius Zenne-Dijle naar Silbelgas. Deze transactie is het onderwerp van een afzonderlijke aanmelding bij de BMA.

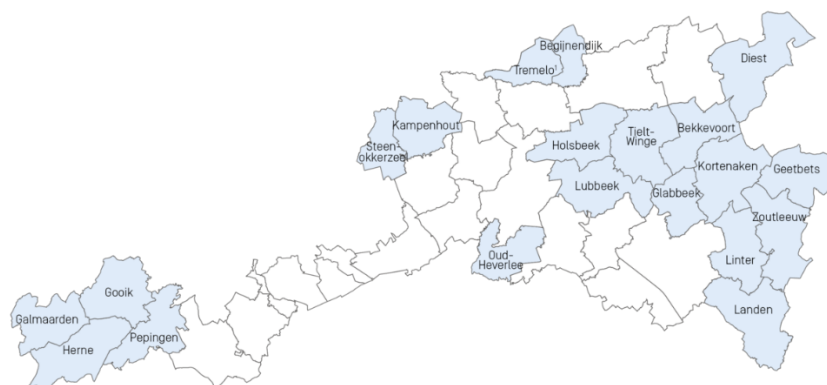
<sup>6</sup> Aanmeldingsformulier, randnr. 29.

	<b>Elektriciteit</b>	<b>Aardgas<sup>7</sup></b>	<b>OV</b>	<b>Stemrechten</b>
<b>Begijnendijk</b>	X	X	X	6,5%
<b>Bekkevoort</b>	X	X	X	4%
<b>Diest</b>	X		X	16,7%
<b>Geetbets</b>	X	X	X	4%
<b>Glabbeek</b>	X	X	X	3,4%
<b>Holsbeek</b>	X	X	X	6,2%
<b>Kampenhout</b>	X		X	6%
<b>Kortenaken</b>	X	X	X	5,3%
<b>Landen</b>	X	X	X	10,7%
<b>Linter</b>	X	X	X	4,8%
<b>Lubbeek</b>	X	X	X	8,8%
<b>Oud-Heverlee</b>	X	X	X	6,8%
<b>Tielt-Winge</b>	X	X	X	7,1%
<b>Tremelo (enkel deelgemeente Baal)</b>	X		X	4%
<b>Zoutleeuw</b>	X	X	X	5,6%
<b>Totaal</b>				100%

21. Voor elektriciteit kan het verzorgingsgebied van PBE visueel als volgt worden voorgesteld:<sup>8</sup>

<sup>7</sup> De Activiteit van Gas die nu is toevertrouwd aan Fluvius Limburg zal na de realisatie van de Transactie overgedragen worden aan Fluvius Zenne-Dijle.

<sup>8</sup> <https://over.fluvius.be/nl/de-opdrachthoudende-verenigingen/over-pbe/werkingsgebied>.



 Elektriciteit

<sup>1</sup>: Tremelo enkel voor deelgemeente Baal

## **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](mailto:mvanschoorisse@cov.com) / [cwettinck@cov.com](mailto: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 Iverlek en PBE, en de herschikking van het bedelingsgebied. Dit betekent dat de DNB Iverlek optreedt als overnemer en de DNB PBE optreedt als doelonderneming. De concentratie is ondeelbaar en de verschillende vennootschapsrechtelijke stappen zijn onderling afhankelijk. De fusie-entiteit zal de naam “Fluvius Zenne-Dijle” dragen. Net zoals de huidige DNB’s, zal Fluvius Zenne-Dijle het juridische statuut van een opdrachthoudende vereniging hebben.<sup>9</sup>

### **III.2 Doel van de concentratie**

24. De strategische en economische motieven voor de fusie van de DNB’s, Iverlek en PBE, 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

---

<sup>9</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 62-63.

(ii) een vermindering van het aantal bestuursmandaten binnen de nieuwe entiteit “Fluvius Zenne-Dijle”.

25. Deze doelstellingen worden mogelijk gemaakt door het feit dat huidige opdrachthoudende verenigingen Iverlek en PBE samen instaan voor een aantal nutsvoorzieningen voornamelijk in de provincies Antwerpen en Vlaams-Brabant. Dit maakt het mogelijk om voor deze regio deze leidinggebonden sectoren te bundelen, zodat Fluvius Zenne-Dijle 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 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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

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:

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

### **III.4 Drempels**

29. De omzetcijfers van partijen voor 2023 zijn als volgt:<sup>12</sup>

<b>Omzet (EUR)</b>	<b>Iverlek</b>	<b>PBE</b>
<b>In België</b>	366.152.387	414.099.145
<b>Buiten België</b>	-	-
<b>Totaal</b>	<b>366.152.387</b>	<b>414.099.145</b>

30. Op grond van deze omzetcijfers dient de transactie te worden aangemeld bij de BMA.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 58-61.

<sup>11</sup> Aanmeldingsformulier, randnr. 100.

<sup>12</sup> Aanmeldingsformulier, randnr. 103.

<sup>13</sup> Voor de volledigheid: aangezien ingevolge de partiële splitsingen bepaalde activiteiten van de gemeenten Asse, Beersel, Dilbeek, Drogenbos, Galmaarden, Gooik, Halle, Herne, Kapelle op den bos, Kampenhout, Kraainem, Lennik, Liedekerke, Linkebeek, Londerzeel, Merchtem, Opwijk, Pepingen, Roosdaal, Sint-Genesius-Rode, Sint-Pieters-Leeuw, Steenokkerzeel, Ternat, Wezembeek-Oppem, Zaventem en Zemst voorafgaandelijk aan de Transactie overgaan naar een andere DNB (en hun omzet dus in mindering dient gebracht te worden van de in randnummer 103 vermelde omzetten), zijn de correcte omzetten waarmee dient te worden rekening gehouden voor deze transactie de volgende:

### 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, 2° WER die aan de aanmeldingsdrempels van artikel IV.7, §1 WER voldoet.

## IV. Marktafbakening

32. De activiteiten van de partijen overlappen horizontaal voor de volgende activiteiten: (i) beheer van elektriciteitsnetten; (ii) beheer van gasnetten; en (iv) beheer van openbare verlichting. Enkel Iverlek is actief in het beheer van warmtenetten.

33. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de activiteiten van de partijen:<sup>14</sup>

	Iverlek	PBE	Opmerkingen
Elektriciteit	X	X	Overlap – relevante productmarkt
Aardgas	X	X	Overlap – relevante productmarkt
Openbare verlichting	X	X	Overlap – relevante productmarkt
Warmte	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 bevoegdheid om de energiemarkt in Vlaanderen te reguleren, te controleren en de transparantie ervan te versterken.<sup>15</sup>

Omzet (EUR)	Iverlek	PBE
In België	237.177.172	44.365.183
Buiten België	-	-
Totaal	237.177.172	44.365.183

<sup>14</sup> Aanmeldingsformulier, randnr.145.

<sup>15</sup> 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

36. Het is de VREG die de distributienetbeheerders aanwijst per geografisch gebied.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

#### **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 VREG<sup>21</sup>, 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 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.

---

<sup>16</sup> Energiedecreet, artikel 4.1.1.

<sup>17</sup> Energiedecreet, artikel 3.1.3.

<sup>18</sup> Energiedecreet, artikel 4.1.30. § 1.

<sup>19</sup> VREG, Consultatiedocument van 28 maart 2024, pg. 3, <https://www.vreg.be/sites/default/files/document/cons-2024-02.pdf>.

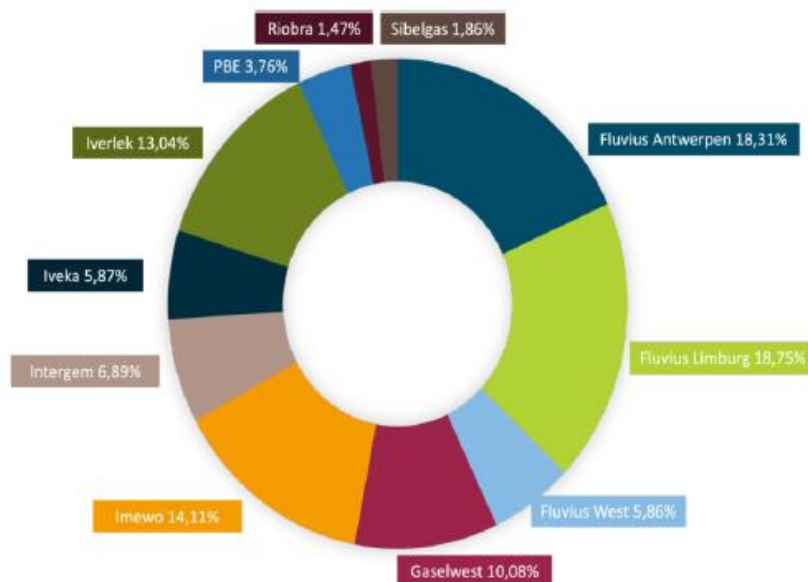
<sup>20</sup> Energiedecreet. Zie ook website van de VREG voor aanvullende informatie: <https://www.vreg.be/nl/nettarieven-sector> en VREG, antwoord van 9 oktober 2024 op VOI van 23 september 2024, vraag 3.

<sup>21</sup> Energiedecreet, artikel 3.1.4., § 2, 4°.

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:<sup>22</sup>



44. Deze 11 intercommunale verenigingen zijn tevens de aandeelhouders van Fluvius:<sup>23</sup>



#### ***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

<sup>22</sup> Aanmeldingsformulier, randnr. 14; [www.fluvius.be](http://www.fluvius.be).

<sup>23</sup> Aanmeldingsformulier, randnr. 15; [www.fluvius.be](http://www.fluvius.be).

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.<sup>24</sup>

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).<sup>25</sup>

#### **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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

48. In haar beslissingspraktijk heeft de Commissie de productmarkt van distributienetwerken uiteindelijk afgebakend als de exploitatie en het beheer van laagspanningsnetwerken.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> In haar meest recente

<sup>24</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 2, a).

<sup>25</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 154-155.

<sup>26</sup> EC 29 november 2021, nr. M.10212, ANDEL/ENERGI DANMARK, randnr. 35.

<sup>27</sup> EC 25 juli 2016, nr. M.7927, EPH/ENEL/SE, randnr. 20.

<sup>28</sup> EC 9 december 2004, nr. M.3440, ENI/EDP/GDP, randnr.34

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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

beslissing in *Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN*, werd de markt door de BMA uiteindelijk afgebakend als de gereguleerde markt voor het beheer van elektriciteitsnetten.<sup>31</sup>

### **ii) Standpunt partijen**

50. De aanmeldende partij gaat akkoord met de bestaande beslissingspraktijk en is van oordeel dat beide partijen, Iverlek en PBE, 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.<sup>32</sup>

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: (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.<sup>33</sup>

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 Iverlek en PBE alle marktspelers op dezelfde wijze en tegen dezelfde voorwaarden toegang te verlenen tot de netten.<sup>34</sup>

### **iii) Marktonderzoek**

53. Tijdens het marktonderzoek werd gepeild naar de impact van de fusie tussen Iverlek en PBE op de gereguleerde markt voor het beheer van elektriciteitsnetten. Hierbij werden verschillende stakeholders bevroegd, 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

---

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.

<sup>31</sup> BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, *Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN*, randnr. 150, pg. 28 en 20-28, pgs. 53-54.

<sup>32</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 146-152.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

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.<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup> 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 Iverlek ofwel PBE, door de fusie beperkter zijn in keuze van DNB. Deze fusie is daarom essentieel voor het realiseren van de Vlaamse 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*.<sup>37</sup>

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.<sup>38</sup>

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

---

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

<sup>36</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties en 2. Regulator (VREG), Antwoorden op VOI van VREG, VVSG, ENGIE en FEBEG.

<sup>37</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties en 2. Regulator (VREG), Antwoorden op VOI van VREG, VVSG, ENGIE en FEBEG.

<sup>38</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, A. Engie, 20241009 Antwoord op VOI.

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.<sup>39</sup>

#### **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*<sup>40</sup> 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.

#### **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*).<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

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.<sup>43</sup>

##### **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.<sup>44</sup>

64. Iverlek is actief als DNB voor elektriciteit in 30 gemeenten, gelegen in de provincies Vlaams-Brabant en Antwerpen. PBE is momenteel actief op de markt voor elektriciteit in 15 gemeenten, allen in de provincie Vlaams-Brabant. Wegens de regulering in de energiesector en de specifieke rol van de DNB's is er geen geografische overlap tussen Iverlek en PBE. De voorgenomen transactie zal volgens de aanmeldende partij leiden tot aaneengesloten geografische bedelingsgebieden voor elektriciteit en zal hierdoor bepaalde "eilandsituaties" wegwerken.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> *Infra*, VI. Concurrentiële analyse.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> EC 10 mei 2010, nr. M.5827, *ELIA/IFM/50HERTZ*, randnr. 23.

<sup>43</sup> BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, *Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN*, randnr. 174, pg. 32 en 20-28, pgs.53-54.

<sup>44</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 172-177.

<sup>45</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 172-177.

### ***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.<sup>46</sup> 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 Iverlek en PBE 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.<sup>47</sup>

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. 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.<sup>48</sup>

### ***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

---

<sup>46</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties en 2. Regulator (VREG), Antwoorden op VOI van VREG en FEBEG.

<sup>47</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI.

<sup>48</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, A. Engie, 20241009 Antwoord op VOI.

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.<sup>49</sup>

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.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup>

##### ***ii) Standpunt partijen***

74. Iverlek en PBE 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).<sup>53</sup>

<sup>49</sup> EC 12 november 2009, nr. 5549, EDF/SEGEBEL, randnrs. 167-168.

<sup>50</sup> 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

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN, randnr. 150, pg. 28 en 20-28, pgs. 53-54.

<sup>53</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 146-152.

### **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.<sup>54</sup>

### **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.

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<sup>55</sup> 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*).<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup>

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

<sup>54</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties en 2. Regulator (VREG), Antwoorden op VOI van VREG, VVSG, ENGIE en FEBEG; *Infra*, VI. Concurrentiële analyse.

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> EC 8 augustus 2024, nr. M.11538, *CEZ/BCI/CZECH GAS NETWORKS JV*, randnr. 33; EC 25 maart 2021, nr. M.9952, *PKN ORLEN/PGNiG*, randnr. 24.

<sup>57</sup> EC 10 mei 2010, nr. M.5827, *ELIA/IFM/50HERTZ*, randnr. 23.

als geografische grens het grondgebied van de gemeenten waarmee het samenwerkingsakkoord is afgesloten voor de gereguleerde markt voor het beheer van gasnetten.<sup>58</sup>

### ***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.<sup>59</sup>

83. Iverlek is actief als DNB voor gas in 31 gemeenten, gelegen in de provincies Vlaams-Brabant en Antwerpen. PBE is momenteel actief op de markt voor elektriciteit in 12 gemeenten, allen in de provincie Vlaams-Brabant.<sup>60</sup> Wegens de regulering in de energiesector en de specifieke rol van de DNB's is er geen geografische overlap tussen Iverlek en PBE. De voorgenomen transactie zal volgens de aanmeldende partij leiden tot aaneengesloten geografische bedelingsgebieden voor gas en zal hierdoor bepaalde "eilandsituaties" wegwerken.<sup>61</sup>

### ***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.<sup>62</sup>

### ***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.

---

<sup>58</sup> BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN, randnr. 174, pg. 32 en 20-28, pgs.53-54.

<sup>59</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 178-183.

<sup>60</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 178-183.

<sup>61</sup> Aanmeldingsformulier, randnr. 42.

<sup>62</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties en 2. Regulator (VREG), Antwoorden op VOI van VREG en FEBEG.

## **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 Openbare verlichting**

### **IV.2.1 Productmarkt**

#### **IV.2.1.a Beslissingspraktijk**

89. 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.<sup>63</sup>

90. 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.<sup>64</sup>

#### **IV.2.1.b Standpunt partijen**

91. Partijen zijn van mening dat er een aparte productmarkt bestaat voor de exploitatie van openbare verlichting. Zowel Iverlek en PBE zijn actief op deze markt waardoor deze markt een relevante productmarkt uitmaakt voor de voorliggende transactie volgens de aanmeldende partij.<sup>65</sup>

#### **IV.2.1.c Marktonderzoek**

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

93. FEBEG 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.<sup>66</sup>

#### **IV.2.1.d Beoordeling auditeur**

94. In het kader van de beheersoverdracht die de relevante gemeenten hebben gedaan inzake het beheer en exploitatie, voorzien en onderhouden Iverlek en PBE momenteel de openbare verlichting in hun respectievelijke werkingsgebied.<sup>67</sup>

95. 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

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

<sup>64</sup> EC 25 juni 2014, nr. M.7137, EDF/Dalkia, randnr. 139.

<sup>65</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 166-767.

<sup>66</sup> <https://wegenenverkeer.be/>.

<sup>67</sup> Zie randnrs. 13 en 17 voor een overzicht van de gemeenten waar Iverlek en PBE actief zijn op de markt voor openbare verlichting; Aanmeldingsformulier, randnrs. 27 en 29.

van de bestaande infrastructuur en de nodige verbeteringen.<sup>68</sup> Volgens Fluvius houdt dit de activiteiten omtrent straatlampen, architecturale en openbare terreinverlichting in.<sup>69</sup>

96. 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.

#### **IV.2.1.e Beoordeling College**

139. Het College schaarft 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.2.2) 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.2.2 Geografische markt**

#### **IV.2.2.a Beslissingspraktijk**

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

98. De marktomvang is gekenmerkt door een nationale dimensie in landen zoals Frankrijk waar grote spelers actief zijn op het hele grondgebied dankzij een systeem van openbare aanbestedingen.

99. 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.<sup>70</sup>

#### **IV.2.2.b Standpunt partijen**

100. 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"<sup>71</sup> van de straatlampen, brandprogramma's<sup>72</sup> en interactieve openbare verlichting.<sup>73</sup>

#### **IV.2.2.c Marktonderzoek**

101. 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

<sup>68</sup> Aanmeldingsformulier, randnr. 14; <https://lokaal-bestuur.fluvius.be/nl/openbare-verlichting/wat-is-openbare-verlichting>.

<sup>69</sup> 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>.

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> 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."

<sup>72</sup> 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)."

<sup>73</sup> 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."

Vlaanderen door het Agentschap Wegen en Verkeer worden beheerd.<sup>74</sup> Dit wijst erop dat deze markt in België een lokaal karakter heeft.

#### **IV.2.2.d Beoordeling auditeur**

102. 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 Iverlek als PBE.<sup>75</sup>

103. Bovenop heeft Fluvius sinds 2019 een "licht-als-een-dienst" aanbod ontwikkeld voor lokale besturen.<sup>76</sup> 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.<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup> In 2023 waren in totaal 274 op de 300 Vlaamse gemeenten ingegaan op dit aanbod.<sup>79</sup>

104. 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.2.2.e Beoordeling College**

105. Het College onderschrijft het oordeel van de auditeur 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 Conclusie aangaande marktafbakening**

106. 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;

---

<sup>74</sup> <https://wegenenverkeer.be/>.

<sup>75</sup> Zie Onderzoeksdossier, III. Formele Aanmelding, 20241003 Formele Aanmelding, Bijlage 2. Statuten Iverlek 2022; Zie Onderzoeksdossier, III. Formele Aanmelding, 20241003 Formele Aanmelding, Bijlage 5. Statuten PBE 2023.

<sup>76</sup> Fluvius Jaarverslag 2023, pg. 113, beschikbaar hier: <https://over.fluvius.be/sites/fluvius/files/2024-03/fluvius-system-operator-jaarverslag-2023.pdf>.

<sup>77</sup> 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\\_TMLE47NLNF\\*MTczMDgyMjixNC4xNi4xLjE3MzA4MjQzMTcuNTAuMzC4w](https://pers.fluvius.be/vvsg-fluvius-en-agoria-gaan-voor-volledige-verledning-openbare-verlichting? gl=1*ivm5yx*_gcl_au*MzMzNzA4MjMxLjE3MjQyMzMONjQ.*_ga*NTI3NzA3NzE3LjE3MjQyMzMONjQ.*_ga_TMLE47NLNF*MTczMDgyMjixNC4xNi4xLjE3MzA4MjQzMTcuNTAuMzC4w).

<sup>78</sup> 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](https://www.ingelmunster.be/db_files_2/agenda_besluitenlijsten/20191022_7386-3166-8736-8279.pdf).

<sup>79</sup> Fluvius Jaarverslag 2023, pg. 113, beschikbaar hier: <https://over.fluvius.be/sites/fluvius/files/2024-03/fluvius-system-operator-jaarverslag-2023.pdf>.

- 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.

107. Het College onderschrijft deze conclusie aangaande de marktafbakening.

## **V. Marktaandelen en betrokken markten**

108. Volgens de aanmeldende partij vormen DNB's, zoals Iverlek en PBE, 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.<sup>80</sup>

109. 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.<sup>81</sup>

110. 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:

- Het beheer van elektriciteitsnetten,
- Het beheer van gasnetten,
- Openbare verlichting.

111. 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.<sup>82</sup>

112. 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. 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 PBE als Iverlek actief zijn op de gereguleerde markt voor het beheer

<sup>80</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 146-147.

<sup>81</sup> Aanmeldingsformulier, randnr. 148.

<sup>82</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 153-165 en 184-187; BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, *Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN*, randnrs. 145-149, pgs. 27-28.

van respectievelijk elektriciteits- en gasnetten, vormen deze markten relevante productmarkten voor de beoordeling van de transactie.<sup>83</sup>

113. 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.<sup>84</sup>

114. **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 werkgebied.<sup>85</sup> Hoewel partijen dus ieder actief zijn op de markten voor (1) het beheer van elektriciteitsnetten, (2) het beheer van gasnetten, en (3) openbare verlichting, is ieder op deze markten actief in zijn eigen werkgebied waardoor er geen overlap is tussen de partijen en waardoor er bijgevolg geen horizontaal betrokken markten zijn.

115. **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**

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

117. 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);

---

<sup>83</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 153-165 en 184-187; BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN, randnrs. 145-149, pgs. 27-28.

<sup>84</sup> 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 markt van openbare verlichting:

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>.

<sup>85</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 192-195.

- 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).<sup>86</sup>

118. 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.<sup>87</sup> 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.

119. 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.<sup>88</sup> 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.

120. 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 rechtspersoon<sup>89</sup> en dus een onderneming in de zin van artikel I.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 energiediensten<sup>90</sup> en mag een distributienetbeheerder geen eigen energieproductie-

---

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> Europese Commissie, *Richtsnoeren horizontale fusies*, §24 e.v.

<sup>88</sup> *Ibid.*, §39.

<sup>89</sup> Artikel 4.1.1. Energiedecreet.

<sup>90</sup> Artikel 4.1.4, §2, 4° Energiedecreet.

of leveringsactiviteiten ontplooiën.<sup>91</sup> Dit regulerend kader heeft tot doel te garanderen dat verschillende aanbieders van energieproducten een gelijke toegang tot het distributienetwerk kunnen hebben.<sup>92</sup> 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**

121. 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.”*<sup>93</sup> 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.

122. 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.

123. Zoals reeds hierboven vermeld<sup>94</sup>, 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**

124. De fusie van de twee distributienetbeheerders, Iverlek en PBE, kadert in de beleids optie 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 Zenne-Dijle”. 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.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> Artikel 4.1.18 Energiedecreet.

<sup>93</sup> Europese Commissie, *Richtsnoeren horizontale fusies*, §8.

<sup>94</sup> *Supra*, randnr. 113.

<sup>95</sup> Aanmeldingsformulier, randnrs. 203-213.

125. 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 Zenne-Dijle.<sup>96</sup>
126. 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 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.<sup>97</sup>
127. 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.<sup>98</sup>
128. 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 Aarschot, Begijnendijk, Bekkevoort, Beringen, Bertem, Bierbeek, Boortmeerbeek, Boutersem, Diest, Glabbeek, Haacht, Halen, Herent, Holsbeek, Huldenberg, Kampenhout, Keerbergen, Kortenaken, Kortenbergh, Landen, Leuven, Linter, Lubbeek, Lummen, Oud-Heverlee, Rotselaar, Tielt-Winge, Tienen en Tremelo.<sup>99</sup>
129. De aanmeldende partij is van mening dat de omvang van Fluvius Zenne-Dijle 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.<sup>100</sup>
130. 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.<sup>101</sup>

### **VI.2.3 Onderzoek**

#### **VI.2.3.a Inleiding**

131. 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

---

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> *Ibid.*

parameters zoals kwaliteit, investeringsintensiteit, tarifiering, enz. worden beïnvloed door het eindige karakter van de samenwerkingsakkoorden.

132. 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).

133. 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.<sup>102</sup> 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.<sup>103</sup> 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.<sup>104</sup>

134. Het gevaar van een natuurlijk monopolie schuilt echter in het verdwijnen van de prikkel om zo efficiënt mogelijk te opereren.<sup>105</sup> 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 Iverlek en PBE; 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***

135. 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 distributietarief) en de kwaliteit van de dienstverlening, het investeringsbeleid en de dividendpolitiek. Deze verschillende aspecten worden hierna behandeld.

---

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> 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](https://competition-policy.ec.europa.eu/sectors/energy-environment/sector-inquiry-energy-2005_en).

<sup>104</sup> 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](https://competition-policy.ec.europa.eu/sectors/energy-environment/sector-inquiry-energy-2005_en).

<sup>105</sup> *ibid.*

### ***j) Diensten/activiteiten waarvoor DNB's nog met elkaar concurreren***

136. 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 een beroep doen op een aparte rechtspersoon, een 'werkmaatschappij' genoemd. Sedert 2019 is er slechts één werkmaatschappij actief in Vlaanderen, namelijk Fluvius.
137. Van de 11 opdrachthoudende verenigingen van Fluvius zijn er 10 aangesteld als DNB voor de 100% gereguleerde activiteiten elektriciteit- en gasdistributie, waaronder ook Iverlek en PBE.<sup>106</sup> 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.
138. 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.<sup>107</sup>
139. 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.
140. 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.<sup>108</sup> 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).<sup>109</sup>
141. 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.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 3.

<sup>108</sup> 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>.

<sup>109</sup> VREG, *Tariefmethodologie voor distributie elektriciteit en aardgas gedurende de reguleringsperiode 2025-2028*, 21 juni 2024, randnr. 121.

<sup>110</sup> 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>.

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

142. 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.

143. 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 gerapporteerd.<sup>111</sup> 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.<sup>112</sup>

144. De VREG heeft onlangs een nieuwe tariefmethodologie aangenomen voor de reguleringsperiode 2025-2028.<sup>113</sup>

145. 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”.<sup>114</sup> 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.

146. 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”.<sup>115</sup>

147. De rol van de VREG is daarbij niet te onderschatten.<sup>116</sup> 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.<sup>117</sup>

---

<sup>111</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 3.

<sup>112</sup> *Ibidem*, vraag 3.

<sup>113</sup> 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](https://www.vreg.be/sites/default/files/Tariefmethodologie/2025-2028/besl-2024-41_tariefmethodologie_2025-2028.pdf).

<sup>114</sup> 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](https://www.vreg.be/sites/default/files/Tariefmethodologie/2025-2028/tariefmethodologie_reguleringsperiode_2025-2028.pdf).

<sup>115</sup> 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.

<sup>116</sup> *Supra* randnrs. 35-39.

<sup>117</sup> VREG, *Tariefmethodologie voor distributie elektriciteit en aardgas gedurende de reguleringsperiode 2025-2028*, 21 juni 2024, randnrs. 22-27.

148. 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

149. 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.

150. 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.<sup>118</sup> Op basis van hun onderliggende resultaten zullen ze dan later meer of minder inkomsten uit distributienettarieven ontvangen.

151. Hieruit vloeit voort dat de tariefmethodologie niet-discriminatoir is en niet zal wijzigen door een concentratie tussen DNB's.<sup>119</sup> 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".<sup>120</sup>

152. 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.<sup>121</sup> 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.

<sup>118</sup> VREG, *Tariefmethodologie voor distributie elektriciteit en aardgas gedurende de reguleringsperiode 2025-2028*, 21 juni 2024, randnr. 121.

<sup>119</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 3.

<sup>120</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 3.

<sup>121</sup> Energiedecreet, artikel 4.1.4.

### **iii) Conclusie**

153. 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.

#### **VI.2.3.c Impact op de keuzemogelijkheden van de verschillende gemeenten op de grondgebieden van Iverlek en PBE**

154. 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**

155. Zoals hierboven reeds aangehaald<sup>122</sup>, worden de markten voor het beheer van elektriciteits- en gasnetten sterk gereguleerd. Zowel de VREG<sup>123</sup> als ENGIE<sup>124</sup> 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 beschreven<sup>125</sup>, moeten op grond van het Energiedecreet de distributienetgebieden aaneensluitend zijn voor zowel gas- als elektriciteitsdistributie met een minimum van 200.000 afnemers.

156. Gelet op het Energiedecreet moeten er sowieso gebiedsuitwisselingen plaatsvinden om te komen tot aaneensluitende gebieden voor de DNB's Iverlek en PBE, en om in sommige gemeenten te komen tot één enkele DNB voor zowel elektriciteits- als gasdistributie. Volgens de VREG opteerden Iverlek en PBE ervoor om te fuseren om deze beleidsdoelstelling te bereiken.<sup>126</sup>

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

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

---

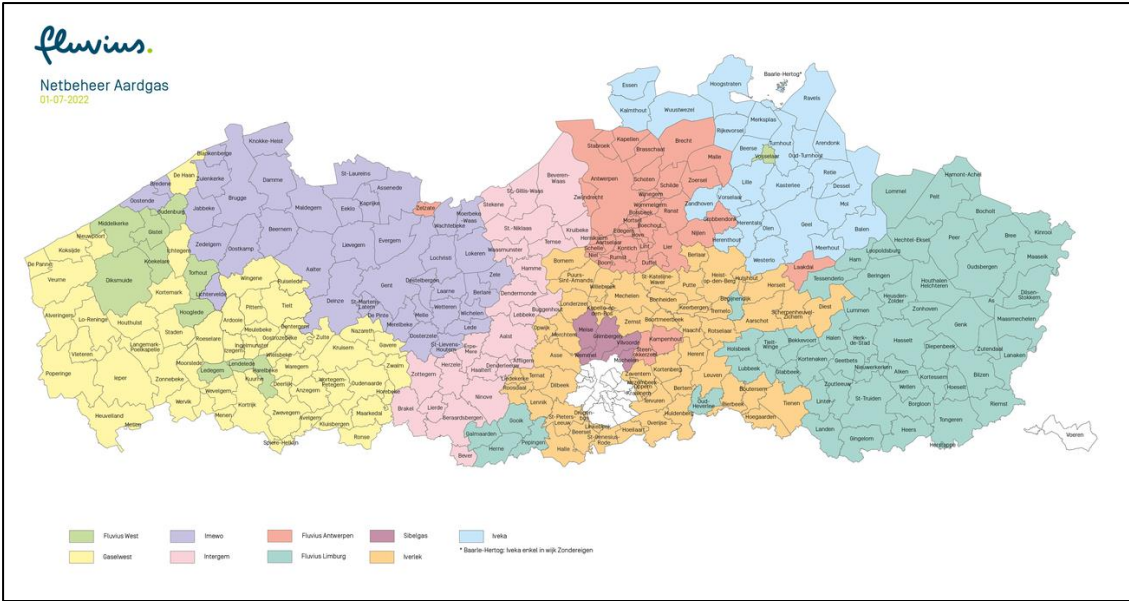
<sup>122</sup> *Supra*, afdeling IV.1.1.

<sup>123</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 2.

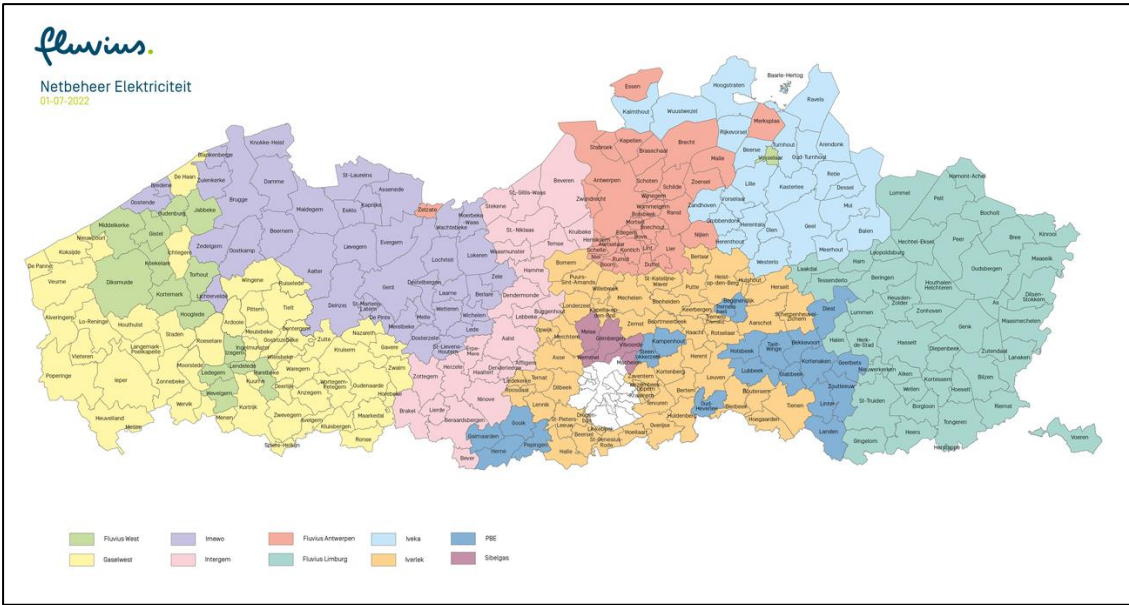
<sup>124</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, A. Engie, 20241009 Antwoord op VOI, vraag 2.

<sup>125</sup> *Supra*, IV.1.1.

<sup>126</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 2.



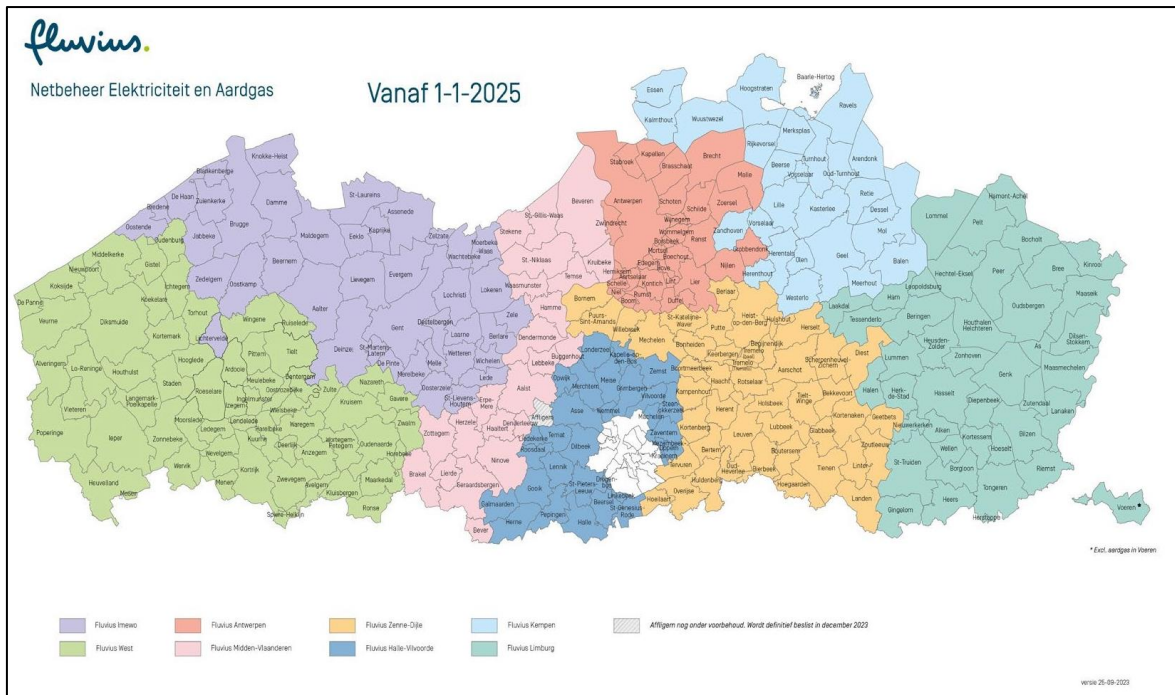
Bron: website Fluvius, [https://over.fluvius.be/sites/fluvius/files/styles/max\\_1300x1300/public/2023-10/fluvius-dnb-  
elektriciteitsnetbeheer.png?itok=AYy21aol](https://over.fluvius.be/sites/fluvius/files/styles/max_1300x1300/public/2023-10/fluvius-dnb-elektriciteitsnetbeheer.png?itok=AYy21aol).



Bron: website Fluvius, [https://over.fluvius.be/sites/fluvius/files/styles/max\\_1300x1300/public/2023-10/fluvius-dnb-  
elektriciteitsnetbeheer.png?itok=AYy21aol](https://over.fluvius.be/sites/fluvius/files/styles/max_1300x1300/public/2023-10/fluvius-dnb-elektriciteitsnetbeheer.png?itok=AYy21aol).

159. 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.

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



Bron: Aanmeldingsformulier, p. 61.

161. 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**

162. 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.

163. 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.

164. 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 gefusioneerde 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.

165. 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.<sup>127</sup> De gemeente dient haar beslissing te nemen in de gemeenteraad, welke moet gebaseerd zijn op een onderzoek, eventueel vergelijkend in 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.<sup>128</sup>

166. 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.

167. 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.

168. 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.

169. 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)

---

<sup>127</sup> 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.

<sup>128</sup> 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.

gemeenten bestaan. Een gemeente kan in dat kader kiezen om samenwerkingsverbanden tot stand te brengen met of zonder rechtspersoonlijkheid, alsook met of zonder beheersoverdracht.

170. 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.

171. 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.

172. 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.<sup>129</sup> De kwetsbare positie van een DNB moet in dat opzicht wel worden genuanceerd.

### ***iii) Conclusie***

173. Het onderzoek wijst uit dat de mogelijkheden om van DNB te veranderen reeds beperkt zijn en in de praktijk zelden worden aangewend.<sup>130</sup> 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.

174. 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***

175. 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 Iverlek en PBE.

176. 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

---

<sup>129</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, B. VVSG, 20241003 Antwoord op VOI, vraag 3.

<sup>130</sup> Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, B. VVSG, 20241003 Antwoord op VOI, vraag 6.

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.

177. 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 Zenne-Dijle. 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.

178. 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 door het Mededingingscollege**

179. 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.

180. 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.<sup>131</sup> 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.<sup>132</sup>

181. 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.

---

<sup>131</sup> VREG, *Tariefmethodologie voor distributie elektriciteit en aardgas gedurende de reguleringsperiode 2021-2024*, 24 juni 2022, p.20.

<sup>132</sup> *Ibid*, §89

## **VI.3 Gecoördineerde effecten**

### **VI.3.1 Inleiding**

182. 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.<sup>133</sup>

183. 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.<sup>134</sup>

184. 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 coördineren bij hogere prijzen, lagere kwaliteit en/of marktverdeling (bijvoorbeeld per geografisch gebied of op basis van andere kenmerken van hun klantenbestand).<sup>135</sup>

185. Coördinatie is waarschijnlijker op markten waar het betrekkelijk eenvoudig is om tot een verstandhouding te komen over de coördinatievoorwaarden.<sup>136</sup> Bovendien moet volgens de horizontale richtsnoeren van de Commissie aan drie voorwaarden worden voldaan om coördinatie duurzaam te maken:

- de coördinerende ondernemingen moeten in voldoende mate kunnen controleren of de verstandhouding wordt nageleefd;
- er moet een geloofwaardig disciplineringsmechanisme zijn dat in werking kan worden gesteld wanneer afwijkend gedrag aan het licht komt; en
- 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.<sup>137</sup>

186. 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*.<sup>138</sup> 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.<sup>139</sup> 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

---

<sup>133</sup> Europese Commissie, *Richtsnoeren horizontale fusies*, 2004/C 31/03, §22.

<sup>134</sup> *Ibid.*, §39.

<sup>135</sup> *Ibid.*, §39-40.

<sup>136</sup> *Ibid.*, §41.

<sup>137</sup> *Ibid.*, §41, 44 e.v.

<sup>138</sup> HvJ (Grote kamer) 10 juli 2008, nr. C413/06 P, ECLI:EU:C:2008:392, Bertelsmann AG en Sony Corporation of America/Impala, §125.

<sup>139</sup> *Ibid.*

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**

187. 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.

188. 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;
- 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.

189. 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.

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

### **VI.3.3 Beoordeling door het Mededingingscollege**

191. 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**

192. 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.

193. Het College deelt de conclusie van de auditeur dienaangaande.

### **VIII. Voorstel tot beslissing**

194. 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, Iverlek en PBE, aangemeld bij de BMA onder nr. MEDE-C/C-24/0022, binnen het toepassingsgebied valt van de regels van concentratietoezicht in het WER;
- ii. De concentratie toelaatbaar te verklaren.

### **IX. Vertrouwelijkheid**

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

### **X. Beslissing**

#### **OM DEZE REDEN**

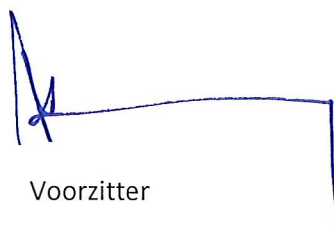
Beslist het Mededingingscollege bij toepassing van artikel IV.66§1,2° en §2,1° WER:

1. dat de operatie aangemeld bij de BMA onder nr. MEDE-CC-24-0022, 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 Aanmeldende Partij

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

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

## **I. Procedure en achtergrond bij de transactie**

Op 3 oktober 2024 werd door Iverlek en PBE (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 Iverlek en PBE, 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, Iverlek en PBE, 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 Iverlek en PBE 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 Zenne-Dijle”.

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 Iverlek en PBE 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 geregleerde 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 Holding.* [VERTROUWELIJK]

Namens de Aanmeldende Partijen,

Brussel, 25 November 2024

Melissa Van Schoorisse