

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 novembre 2022

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**relative à une fusion des régulateurs
du marché en vue d'améliorer
le fonctionnement du marché**

(déposée par
Mme Anneleen Van Bossuyt et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 november 2022

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende een fusie
van marktregulators
voor een betere marktwerking**

(ingediend door
mevrouw Anneleen Van Bossuyt c.s.)

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant – Onafhankelijk

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

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La politique de la concurrence œuvre pour une concurrence saine, ouverte et effective. Elle stimule la compétitivité des entreprises (qui doivent moins s'inquiéter de pratiques commerciales déloyales), offre aux consommateurs un éventail de produits diversifiés, de bonne qualité, à des prix compétitifs et encourage l'innovation.¹ Un bon fonctionnement du marché est indispensable pour garantir notre bien-être et notre prospérité. Les pouvoirs publics peuvent y contribuer en mettant en place des régulateurs du marché et en assurant leur bon fonctionnement.

La force d'un droit de la concurrence dépend de son application. Dans ce contexte, les régulateurs du marché sont un acteur important pour garantir une concurrence loyale. À l'échelon fédéral, il existe de nombreux régulateurs du marché. L'un de ces régulateurs est l'Autorité belge de la Concurrence (ABC). L'ABC est une autorité administrative indépendante qui contribue à la définition et à la mise en œuvre d'une politique de concurrence en Belgique. Concrètement, l'ABC poursuit les pratiques anticoncurrentielles, telles que les cartels et les abus de position dominante, et contrôle les principales opérations de concentration et de fusion. L'ABC est également compétente depuis le 22 août 2020 pour poursuivre les abus de dépendance économique. L'ABC coopère avec les autorités de concurrence des États membres de l'Union européenne et la Commission européenne à l'intérieur du réseau européen de la concurrence (REC).² Le renforcement supplémentaire de l'ABC constitue une avancée en vue d'assurer un contrôle plus efficace et de garantir le bon fonctionnement du marché interne.

L'appareil de surveillance demeure toutefois très fragmenté au niveau fédéral. Outre l'ABC, il existe en effet de nombreux autres régulateurs (sectoriels): l'Observatoire des prix, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT), l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA), la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) et l'Autorité de protection des données (APD). Quant au respect des règles de droit économique, c'est au SPF Économie qu'il appartient d'y veiller, plus particulièrement par le truchement de l'inspection économique. À cela s'ajoutent encore les petits régulateurs: la Commission des jeux de hasard (CJH) et le régulateur ferroviaire belge SRTEA (Service de Régulation du Transport ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National).

¹ <https://economie.fgov.be/fr/themes/concurrence>

² <https://www.abc-bma.be/fr/propos-de-nous>

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het mededingingsbeleid streeft naar een gezonde, open en doeltreffende mededinging. Die bevordert het concurrentievermogen van ondernemingen (die zich minder zorgen moeten maken over oneerlijke handelspraktijken), biedt consumenten een rijke waaier aan diverse kwaliteitsvolle producten tegen concurrerende prijzen en bevordert innovatie.¹ Een goede marktwerking is noodzakelijk voor het welzijn en de welvaart van ons allen. De overheid kan daaraan bijdragen door te voorzien in de oprichting en de goede werking van marktregulators.

Een mededingingsbeleid is maar zo sterk als zijn afdwinging. De marktregulators zijn belangrijke actoren voor de vrijwaring van een eerlijke concurrentie. Op federaal niveau bestaan er heel wat marktregulators. Eén ervan is de Belgische Mededingingsautoriteit (BMA). De BMA is een onafhankelijke administratieve instantie die bijdraagt tot het definiëren en toepassen van een mededingingsbeleid in België. Concreet vervolgt de BMA mededingingsbeperkende praktijken, zoals kartels en misbruiken van machtspositie, en ziet zij toe op de voornaamste fusies en overnames. Sinds 22 augustus 2020 beteugelt de BMA ook misbruiken van economische afhankelijkheid. De BMA werkt samen met de mededingingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie en de Europese Commissie binnen het Europees Mededingingsnetwerk (ECN).² De bijkomende versterking van de BMA is een stap vooruit voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt.

Toch blijft het toezichthoudend landschap erg versnipperd op het federale niveau. Naast de BMA bestaan er immers nog tal van andere (sectorale) regulators: het Prijzenobservatorium, het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT), de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA), de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) en de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA). Toezicht op de naleving van regels van economisch recht gebeurt dan weer door de FOD Economie, in het bijzonder door de Economische Inspectie. Daarnaast bestaan er ook nog de kleinere regulators: de Kansspelcommissie (KSC) en de Belgische spoorregulator DRSEL (Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal).

¹ <https://economie.fgov.be/nl/themas/mededinging>

² <https://www.bma-abc.be/nl/over-ons>

Coopération limitée entre les régulateurs et les superviseurs

Dans notre pays, ces régulateurs et superviseurs fonctionnent principalement séparément, même si davantage de contacts ont lieu aujourd'hui entre les différentes institutions. Le gouvernement Michel I^{er} a également déjà amélioré l'échange de données au travers d'accords de coopération entre les différents régulateurs. C'est ainsi qu'en 2014, un accord de coopération a été conclu entre l'ABC et l'IBPT et qu'une concertation informelle régulière a lieu – à l'initiative du président de l'ABC – entre les présidents de l'IBPT, de la CREG, de la FSMA et de l'ABC. En 2016, les comités de direction de la CREG et de la FSMA ont approuvé un protocole de coopération qui fixe les modalités de coopération pour l'échange d'informations et d'expertise entre ces deux organisations en vue d'assurer l'intégrité et la transparence des marchés de l'énergie. Un peu plus tard, en 2017, un accord de coopération a également été conclu entre l'ABC et la CREG, afin de favoriser l'échange mutuel d'informations et la concertation régulière entre ces deux institutions. En outre, il existe également un protocole entre l'ABC et le SPF Économie qui vise à optimiser la coopération entre ces deux institutions.

Outre les contacts entre les différents régulateurs du marché et superviseurs au niveau fédéral, il existe également une coopération avec un certain nombre d'acteurs régionaux. Par exemple, l'IBPT coopère étroitement avec les régulateurs des médias des trois Communautés: le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel pour la Communauté française, le *Vlaamse Regulator voor de Media* pour la Communauté flamande et le *Medienrat* pour la Communauté germanophone. Un accord de coopération a également été conclu à cet égard entre l'autorité fédérale et les Communautés. Au sein du Forum des régulateurs belges de l'énergie (FORBEG), la CREG coopère également de manière informelle avec les trois régulateurs régionaux: la Commission wallonne pour l'Énergie (CWaPE), l'autorité bruxelloise de régulation dans les domaines de l'électricité, du gaz et du contrôle du prix de l'eau (BRUGEL) et le *Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt* (VREG).

Il convient toutefois de prévoir une approche plus intégrée et un échange systématique de données. Un opérateur postal est contrôlé par l'IBPT. Si cet opérateur abuse de sa position dominante, il relève de l'ABC. Un échange d'informations rapide est donc important. La fusion des différents régulateurs permettra de réaliser des gains d'efficacité.

Beperkte samenwerking tussen de regulatoren en toezichthouders

Deze regulatoren en toezichthouders fungeren in ons land voornamelijk afzonderlijk van elkaar, hoewel er vandaag wel meer contacten bestaan tussen de verschillende instellingen. Ook heeft de regering-Michel I reeds werk gemaakt van een betere gegevensuitwisseling door samenwerkingsakkoorden tussen de verschillende regulatoren op te starten. Zo werd in 2014 een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de BMA en het BIPT en vindt er – op initiatief van de voorzitter van de BMA – regelmatig informeel overleg plaats tussen de voorzitters van het BIPT, de CREG, de FSMA en de BMA. In 2016 keurden de directiecomités van de CREG en de FSMA een samenwerkingsprotocol goed dat de samenwerkingsmodaliteiten vaststelt voor de uitwisseling van informatie en expertise tussen beide organisaties met het oog op de integriteit en de transparantie van de energiemarkten. Iets later, in 2017, werd ook een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de BMA en de CREG, die wederzijdse informatie-uitwisseling en regelmatig overleg tussen beide instellingen moet bevorderen. Daarnaast bestaat er ook een protocol tussen de BMA en de FOD Economie teneinde hun samenwerking te optimaliseren.

Naast de contacten tussen de federale marktregulatoren en toezichthouders vindt er ook samenwerking plaats met een aantal regionale actoren. Zo bestaat er een nauwe samenwerking tussen het BIPT en de mediaregulatoren van de Gemeenschappen: de Vlaamse Regulator voor de Media voor de Vlaamse Gemeenschap (VRM), de "*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*" voor de Franstalige Gemeenschap en de "*Medienrat*" voor de Duitstalige Gemeenschap. Daarover bestaat ook een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de Gemeenschappen. Binnen het Forum van Belgische energieregulatoren (FORBEG) overlegt de CREG ook informeel met de drie gewestelijke energieregulatoren: de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG), de Brusselse regulerende instantie voor elektriciteit, gas en controle van de waterprijs (BRUGEL) en de "*Commission Wallonne pour l'Énergie*" (CWaPE).

Toch is een meer geïntegreerde aanpak en een systematische gegevensuitwisseling noodzakelijk. Een postbedrijf wordt gecontroleerd door het BIPT. Als dat bedrijf zijn machtspositie misbruikt, dan is dat weer een zaak voor de BMA. Een vlotte informatie-uitwisseling is dus van belang. Door de verschillende regulatoren samen te voegen, zijn efficiëntiewinsten mogelijk.

Fusion de régulateurs et de superviseurs chez nos voisins

L'Allemagne et les Pays-Bas ont prouvé depuis un certain temps qu'il était possible de faire fusionner des régulateurs du marché.

En Allemagne, la *Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* est le régulateur du marché unique depuis 2005 déjà. En Belgique, cela reviendrait à fusionner la CREG et l'IBPT.

Aux Pays-Bas, l'*Autoriteit Consumenten en Markt* (ACM) a été créée officiellement en 2013 à la suite de la fusion entre la *Consumentenautoriteit* (CA), la *Nederlandse Mededingingsautoriteit* (NMa) et la *Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit* (OPTA). En Belgique, cela équivaldrait à fusionner l'Inspection économique, l'IBPT et l'ABC. L'ACM est une autorité indépendante chargée du contrôle de la concurrence, des droits des consommateurs et de plusieurs secteurs spécifiques, comme celui des télécommunications, des transports, des services postaux, des soins et de l'énergie.³ L'ACM a été créée pour améliorer l'efficacité et l'efficience du contrôle des marchés aux Pays-Bas. Cette fusion des autorités de contrôle du marché a généré une économie immédiate de 7,4 millions d'euros pour l'État néerlandais dès lors qu'elle a permis de supprimer des doubles emplois, de mobiliser efficacement le personnel et de partager l'expertise et certains services d'appui. Le rapport d'évaluation quinquennal indique que cette fusion a effectivement permis de réaliser les économies escomptées.⁴

Gains d'efficience, économies d'échelle et amélioration de la qualité de la surveillance des marchés

Aujourd'hui, le contrôle du marché est moins efficace qu'il ne pourrait l'être parce que le paysage des régulateurs du marché est extrêmement fragmenté. Par ailleurs, les échanges d'informations entre tous ces acteurs, bien que cruciaux à la conduite d'une politique ambitieuse, sont limités. La fusion de plusieurs régulateurs du marché en une seule entité permettrait d'améliorer considérablement l'efficacité et l'efficience du contrôle du marché.

C'est pourquoi nous proposons d'évaluer les compétences des régulateurs du marché pour réaliser des synergies et renforcer leur fonctionnement. Une fusion générerait des gains d'efficience et des économies

³ <https://www.acm.nl/nl/organisatie/onze-organisatie/de-autoriteit-consument-en-markt>

⁴ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z25122&did=2015D50815

Samenvoeging regulatoren en toezichhouders in de buurlanden

Duitsland en Nederland bewijzen dat een fusie van marktregulatoren mogelijk is. Aldaar werden reeds enige tijd geleden een aantal regulatoren samengevoegd.

In Duitsland bestaat reeds sinds 2005 één marktregulator: de "*Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*". Dat zou in België neerkomen op een fusie van de CREG en het BIPT.

In Nederland werd in 2013 de Autoriteit Consumenten en Markt (ACM) formeel opgericht door een fusie van de Consumentenautoriteit (CA), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA). Voor België zou dat een fusie betekenen van de Economische Inspectie, het BIPT en de BMA. De ACM is een onafhankelijke toezichhouder op de mededinging, het consumentenrecht en een aantal specifieke sectoren, zoals de telecommunicatie, vervoer, post, zorg en energie.³ De oprichting van de ACM had als doel om de effectiviteit en de efficiëntie van het markttoezicht in Nederland te vergroten. Door deze fusie van de markttoezichthouders realiseerde Nederland een directe besparing van 7,4 miljoen euro als gevolg van het wegnemen van de samenloop van taken, een doelmatige inzet van personeel en het delen van expertise en ondersteuning. Uit het vijfjaarlijkse evaluatierapport blijkt dat de beoogde besparingen van de fusie zijn gerealiseerd.⁴

Efficiëntiewinsten, schaalvoordelen en versterkte kwaliteit van het markttoezicht

Momenteel gebeurt de controle op de markt minder efficiënt dan mogelijk zou zijn omdat het toezichthoudend landschap erg versnipperd is. Er is bovendien slechts een beperkte uitwisseling van informatie tussen al die actoren, wat nochtans cruciaal is indien men daadkrachtig wil optreden. Het fusioneren van marktregulatoren tot één orgaan zou de effectiviteit en de efficiëntie van het markttoezicht aanzienlijk kunnen verhogen.

Daarom stellen wij voor om de bevoegdheden van de marktregulatoren te evalueren om tot synergieën te komen en hun werking te versterken. Een samenvoeging kan leiden tot efficiëntiewinsten en schaalvoordelen als

³ <https://www.acm.nl/nl/organisatie/onze-organisatie/de-autoriteit-consument-en-markt>

⁴ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z25122&did=2015D50815

d'échelle dès lors qu'elle permettrait de supprimer les doubles emplois, de mobiliser efficacement le personnel et de partager l'expertise et certains services d'appui. Le ministre de l'Économie, M. Dermagne, a lui aussi reconnu qu'une fusion des régulateurs du marché présentait plusieurs avantages, à savoir: disposer d'une expertise complémentaire, optimiser les échanges d'informations, améliorer la compréhension du fonctionnement des marchés, réaliser des économies administratives et financières et des synergies stratégiques.⁵ La centralisation des informations permettra de surcroît de réaliser les contrôles plus rapidement et plus efficacement. En Belgique, il serait logique de fusionner l'ABC, la CREG et l'IBPT.

gevolg van het wegnemen van een samenloop van taken, een doelmatige inzet van personeel en het delen van expertise en ondersteuning. De minister van Economie, de heer Dermagne, erkende eveneens dat er voordelen verbonden zijn aan een samenvoeging van marktregulators, met name: complementaire deskundigheid, betere informatie-uitwisseling, beter inzicht in hoe markten functioneren, administratieve besparing, kostenbesparing en beleidssynergieën.⁵ Doordat informatie bovendien op één plaats zal worden gecentraliseerd, kan de controle ook sneller en efficiënter gebeuren. In België zou een fusie van de BMA, de CREG en het BIPT logisch zijn.

Anneleen Van Bossuyt (N-VA)
Michael Freilich (N-VA)
Katrien Houtmeyers (N-VA)
Theo Francken (N-VA)

⁵ Réponse à la question écrite n° 1059 de Mme Anneleen van Bossuyt.

⁵ Antwoord op schriftelijke vraag nr. 1059 van Anneleen van Bossuyt.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. considérant que la force d'une politique de la concurrence réside dans sa capacité à imposer son respect, et que les régulateurs du marché constituent des acteurs importants pour garantir une concurrence loyale;

B. considérant que le paysage des régulateurs du marché et des autorités de surveillance est extrêmement fragmenté dans notre pays et que ces acteurs œuvrent d'ordinaire indépendamment les uns des autres;

C. considérant qu'une fusion des régulateurs du marché permettrait de réaliser des gains d'efficacité et des économies d'échelle, ainsi que de renforcer la qualité de la surveillance des marchés, dès lors que cette fusion permettrait notamment de supprimer des doubles emplois, de mobiliser efficacement le personnel et de partager de l'expertise et des services d'appui;

D. considérant que les Pays-Bas et l'Allemagne ont réussi à fusionner plusieurs régulateurs en une seule entité;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

1. d'œuvrer au renforcement et à l'amélioration de la surveillance du fonctionnement des marchés en permettant aux régulateurs du marché de formuler des recommandations et, éventuellement, d'intervenir si nécessaire;

2. d'actualiser (rapidement) les protocoles de coopération conclus entre les régulateurs du marché et de donner la priorité à cette actualisation;

3. d'évaluer les compétences des régulateurs du marché pour parvenir à des synergies et pour renforcer leur fonctionnement;

4. d'élaborer un plan visant à fusionner les régulateurs du marché en une seule entité, à tout le moins en ce qui concerne l'Autorité belge de la Concurrence (ABC), la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG), et l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT).

10 novembre 2022

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op het feit dat een mededingingsbeleid maar zo sterk is als zijn afdwinging en dat de marktregulators belangrijke actoren zijn om de eerlijke concurrentie te vrijwaren;

B. overwegende dat het landschap van marktregulators en toezichthouders in ons land erg versnipperd is en dat die actoren veelal afzonderlijk van elkaar functioneren;

C. overwegende dat een samenvoeging van marktregulators kan leiden tot efficiëntiewinsten, schaalvoordelen en een versterkte kwaliteit van het markttoezicht als gevolg van onder meer het wegnemen van taken die overlappen, een doelmatige inzet van personeel en het delen van expertise en ondersteuning;

D. overwegende dat Nederland en Duitsland met succes een aantal regulators hebben samengevoegd tot één regulator;

VERZOEKT DE FEDERALE REGERING:

1. werk te maken van meer toezicht en een beter toezicht op de marktwerking door de marktregulators aanbevelingen te laten doen en eventueel te laten ingrijpen waar nodig;

2. de samenwerkingsprotocollen tussen marktregulators (versneld) te actualiseren en er prioriteit aan te geven;

3. de bevoegdheden van de marktregulators te evalueren om tot synergieën te komen en hun werking te versterken;

4. een plan op te stellen teneinde een fusie van de marktregulators tot één orgaan door te voeren, en dit ten minste te doen voor de regulators BMA (Belgische Mededingingsautoriteit), CREG (Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas en BIPT (Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie).

10 november 2022

Anneleen Van Bossuyt (N-VA)
Michael Freilich (N-VA)
Katrien Houtmeyers (N-VA)
Theo Francken (N-VA)