

Advies

(A)1906

14 februari 2019

Advies betreffende een ontwerp van ministerieel besluit houdende wijziging van de ministeriële besluiten van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van aardgas aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie en houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie

Artikel 15/10, § 2 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen en artikel 20, § 2 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt

Niet-vertrouwelijk

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE.....	2
INLEIDING	3
1. Wettelijke basis	3
2. Antecedenten	4
3. Advies	4
3.1. Over de draagwijdte van de overwogen maatregel.....	4
3.2. Over het retroactieve karakter van de maatregel.....	5
3.3. Tekstuele opmerkingen.....	6
BIJLAGE 1	8

INLEIDING

Op 12 februari 2019 heeft de Vice-Eerste Minister en minister van Economie Kris Peeters de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) per brief om een advies gevraagd betreffende een ontwerp van ministerieel besluit *“houdende wijziging van de ministeriële besluiten van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van aardgas aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie en houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie”* (hierna het “ontworpen ministerieel besluit”).

Dit advies, dat bij hoogdringendheid werd opgesteld, werd door het directiecomité van de CREG tijdens zijn vergadering van 14 februari 2019 goedgekeurd.

1. WETTELIJKE BASIS

1. Artikel 15/10, § 2 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen (hierna de “gaswet”) stelt:

“Na advies van de commissie en overleg met de gewesten kan de federale minister bevoegd voor economie, na beraadslaging in Ministerraad, maximumprijzen vaststellen per kWh die op het gehele grondgebied gelden voor de levering van aardgas aan residentiële beschermde klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie. Deze maximumprijzen omvatten geen enkel forfaitair bedrag of vergoeding.

Aardgasondernemingen verzekeren de bevoorrading van residentiële beschermde klanten tegen de maximumprijzen bepaald krachtens het eerste lid en voeren een afzonderlijke boekhouding voor deze activiteit.

[...]”

2. Artikel 20, § 2 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna: de “electriciteitswet”) bepaalt het volgende:

Na advies van de commissie en overleg met de gewesten kan de federale minister bevoegd voor economie, na beraadslaging in Ministerraad, maximumprijzen vaststellen per kWh geldig voor het gehele grondgebied, voor de levering van elektriciteit aan residentiële beschermde klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie.

De elektriciteitsbedrijven verzekeren de bevoorrading van residentiële beschermde klanten tegen de maximumprijzen bepaald krachtens het eerste lid en voeren een afzonderlijke boekhouding voor deze activiteit.

3. In uitvoering van deze bepalingen werden er, op 30 maart 2007, twee ministeriële besluiten uitgevaardigd houdende vaststelling van sociale maximumprijzen, respectievelijk voor de levering van aardgas en elektriciteit aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie.

4. Deze ministeriële besluiten bevatten onder andere de volgende bepalingen:

- berekening van het “sociaal tarief” door de CREG; volgens artikel 8 van deze besluiten wordt dit tarief bekomen door per leverancier, voor het geografisch gebied met het laagste

distributienettarief, op voorwaarde dat binnen deze zone minstens 1 % van de Belgische bevolking woont, voor de periode van drie maanden voorafgaand aan de berekening van het sociaal tarief, het laagste commerciële tarief te berekenen;

- berekening van het “laagste commerciële tarief” door de CREG; volgens artikel 9 van deze besluiten is dit tarief het tarief dat toegepast wordt door een leverancier die minstens gedurende de twaalf maanden voor de vaststelling van het sociaal tarief actief was in één van de drie gewesten, inclusief de promoties van toepassing voor het hele grondgebied, met uitzondering van het tarief waartegenover een investering van de eindafnemer zelf staat;
- bekendmaking van het sociaal tarief door de minister van Energie in het *Belgisch Staatsblad* met het oog op een inwerkingtreding voor een periode van zes maanden, op 1 februari en 1 augustus van elk jaar (artikel 6).

5. Het ontworpen ministerieel besluit beoogt de wijziging van de voormelde ministeriële besluiten van 30 maart 2007 door een plafond voor het sociaal tarief voor gas en plafonds voor de sociale tarieven voor elektriciteit in te voeren, met inwerkingtreding op 1 februari 2019.

2. ANTECEDENTEN

6. Op 10 januari 2019 heeft het directiecomité van de CREG de sociale tarieven voor elektriciteit en aardgas voor de semestriële periode van 1 februari 2019 tot 31 juli 2019 goedgekeurd.

Op 14 januari 2019 werden ze per mail overgemaakt aan de FOD Economie met het oog op de publicatie ervan in het *Belgisch Staatsblad* door de minister van Energie, in overeenstemming met artikel 6 van de ministeriële besluiten van 30 maart 2007.

7. Op 15 januari 2019 werden de sociale tarieven gepubliceerd op de website van de CREG.

8. Op 31 januari 2019 heeft de minister van Energie ze gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*.

3. ADVIES

3.1. OVER DE DRAAGWIJDTE VAN DE OVERWOGEN MAATREGEL

9. In tegenstelling tot wat in de pers verschenen is, beoogt het ontworpen ministerieel besluit geen oplegging van een bevrozing van de sociale tarieven voor gas en elektriciteit – wat een tijdelijk aspect van de maatregel inhoudt – maar wel de invoering, voor een onbepaalde tijd, van tarifaire plafonds (minstens gelijk aan de bedragen van de sociale tarieven die van kracht waren voor de periode van 1 augustus 2018 tot 31 januari 2019). Dit betekent met andere woorden dat dit stelsel van toepassing zal zijn zolang een nieuw ministerieel besluit het stelsel van plafonnering van sociale tarieven niet heeft geschrappt of gewijzigd.

10. Het is niet de taak van de CREG zich uit te spreken over de wenselijkheid van de invoering van plafonds voor sociale tarieven. Zowel artikel 15/10, § 2 van de gaswet als artikel 20, § 2 van de elektriciteitswet machtigen de minister van Economie om “*maximumprijzen*” vast te stellen voor de

levering van gas en elektriciteit, wat wel degelijk overeenkomt met de overwogen maatregel uit het ontworpen ministerieel besluit.

11. Er dient echter vastgesteld te worden dat een dergelijke maatregel voor onbepaalde tijd, als ze wordt behouden, in strijd zou kunnen zijn met de bepalingen van het *Clean Energy Package*, in het bijzonder de nieuwe versie van de Europese richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de elektriciteitsmarkt die een aantal voorwaarden oplegt voor overheidstussenkomsten in de prijs voor de levering van elektriciteit aan arme of kwetsbare residentiële klanten, waaronder het in de tijd beperkte karakter.

In dit opzicht zal de maatregel moeten worden geëvalueerd als de voormelde richtlijn in het *Publicatieblad van de Europese Unie* gepubliceerd zal zijn.

12. Gezien de overwogen maatregel niet beperkt wordt in de tijd, zou het opportuun kunnen zijn om de opgenomen bedragen te koppelen aan de index van de consumptieprijzen of een andere indexeringsformule.

13. Tot slot merkt de CREG op dat de maatregel, zoals ze is ontworpen, gefinancierd zal worden door de federale bijdrage (gas en elektriciteit). Een stijging van de federale bijdrage voor 2020 en zelfs eventueel ook voor 2019 zal dus overwogen moeten worden.

Deze stijging zou gedeeltelijk en gericht kunnen worden geneutraliseerd als de federale regering het saldo van het fonds voor forfaitaire verminderingen voor verwarming met aardgas en elektriciteit zou toewijzen aan de financiering van de maatregel, zoals toegelaten door artikel 107 van de wet van 8 januari 2012 tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen.

3.2. OVER HET RETROACTIEVE KARAKTER VAN DE MAATREGEL

14. Het ontworpen ministerieel besluit heeft krachtens artikel 4 ervan uitwerking met ingang van 1 februari 2019, d.w.z. dat het terugwerkende kracht heeft; dit retroactieve karakter heeft tot gevolg dat de stijging van de in het *Belgisch Staatsblad* van 31 januari 2019 gepubliceerde sociale tarieven, wordt geneutraliseerd voor de periode van 1 februari tot 31 juli 2019.

15. Aangezien artikel 6 van de ministeriële besluiten van 30 maart 2007 bepaalt dat de sociale tarieven van toepassing voor elke periode van zes maanden in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt moeten worden, zullen nieuwe tarieven, van toepassing van 1 februari tot 31 juli 2019, door de inwerkingtreding van de plafonds van de sociale tarieven op 1 februari, moeten bekendgemaakt worden.

Deze bekendmaking zal moeten gebeuren na die van het ontworpen ministerieel besluit of, op zijn minst, gelijktijdig.

16. Artikel 32 van de richtlijnen 2009/72/EG en 2009/73/EG bepalen dat de tarieven op zijn minst voor hun inwerkingtreding moeten worden bekendgemaakt. In casu is een van de gevolgen van het ontworpen ministerieel besluit echter dat de sociale tarieven die geldig zijn voor de periode van 1 februari tot 31 juli 2019 na hun inwerkingtreding zullen worden gepubliceerd.

Er kan echter opgemerkt worden dat de "tarieven" in de zin van artikel 32 van de richtlijnen 2009/72/EG en 2009/73/EG enkel de vergoeding van de toegang tot het net beogen en niet, zoals het geval is voor de sociale tarieven, een *all-in* prijs die de vergoeding voor het gebruik van de netten en de energieprijzen dekt.

17. De regel van de niet-terugwerkende kracht van wetten is een algemeen rechtsbeginsel dat in elk geval van toepassing is, ongeacht het toepassingsgebied van artikel 32 van de richtlijnen 2009/72/EG en 2009/73/EG. Deze regel *“die dient om juridische onzekerheid te vermijden, vereist dat de inhoud van het recht voorspelbaar en toegankelijk is, zodat iedereen redelijkerwijze de gevolgen kan voorzien van een handeling die hij stelt”*¹.

Er wordt wel aanvaard dat het algemeen rechtsbeginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten niet absoluut² is en dus een aantal uitzonderingen toelaat.

In casu – en onder voorbehoud van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State – vindt de CREG dat het ontworpen ministerieel besluit geen afbreuk zal doen aan de verworven rechten, noch aan situaties die definitief zijn vastgelegd op het moment van inwerkingtreding ervan. Inderdaad:

- de maatregel is in het voordeel van de begunstigden van de sociale tarieven en doet dus geen afbreuk aan hun rechten;
- voor de leveranciers zal de maatregel gecompenseerd worden door de, door de federale bijdrage gespijste, fondsen beschermde klanten, op basis van een schuldvordering die de leveranciers in het eerste kwartaal 2020 zullen moeten indienen bij de CREG;
- voor dezelfde leveranciers zou de terugwerkende kracht van de maatregel niet uitdrukkelijk moeten leiden tot facturatiemoeilijkheden; de plafonds die het ontworpen ministerieel besluit wil invoeren, zijn immers enkel van toepassing op de energievolumes verbruikt vanaf 1 februari 2019; deze volumes zullen enkel in het kader van de afrekeningsfactuur (of afsluitfactuur) van de eindafnemer worden gefactureerd en er kan verondersteld worden dat er, tegen de publicatie van het ontworpen ministerieel besluit, weinig afrekeningsfacturen (of afsluitfacturen) voor hoeveelheden gas en elektriciteit verbruikt vanaf 1 februari 2019 zullen zijn uitgegeven;
- voor alle verbruikers, die de maatregel financieel zullen moeten dragen via een verhoging van de federale bijdrage, is die – althans voor 2020 – nog niet vastgelegd.

Gezien hetgeen voorafgaat vindt de CREG dat de terugwerkende kracht van de maatregel niet tot grote moeilijkheden zou moeten leiden, op voorwaarde dat de maatregel samengaat met een efficiënte communicatie van de overheden om de leveranciers te waarschuwen over het behoud van sociale tarieven van toepassing tijdens de vorige semestriële periode.

3.3. TEKSTUELE OPMERKINGEN

18. In de Franse versie van het voorwoord van het ontworpen ministerieel besluit moet de eerste overweging de “wet van 12 april 1965” vermelden.

19. In de artikelen 1 en 2 van het ontworpen ministerieel besluit, die plafonds voor de sociale tarieven opleggen, zou het beter zijn de nummering van de elementen die niet in aanmerking komen voor de bepaling van het bedrag van de sociale tarieven te groeperen, namelijk enerzijds de btw en andere taksen (1e lid) en anderzijds de federale bijdrage en de vergoedingen of regionale bijdragen (2e lid).

¹ RvSt arrest nr. 236.518, *Bisereka*, van 24 november 2016. Vrije vertaling van *“destinée à prévenir l’insécurité juridique, requiert que le contenu du droit soit prévisible et accessible, en manière telle que chacun puisse raisonnablement prévoir les conséquences d’un acte lorsque celui-ci se réalise”*,

² RvSt arrest nr. 239.256, *Degimbe*, van 28 september 2017.

Bovendien ziet de CREG niet in waarom er, in artikel 10 van de ministeriële besluiten van 30 maart 2007, wordt aangegeven dat het sociaal tarief niet de opgesomde elementen (btw, andere taksen, federale bijdrage – die een taks is – regionale vergoedingen ...) omvat. Deze uitsluitingen zouden idealiter vermeld moeten worden in artikel 11 van deze besluiten, dat in het bijzonder het volgende bepaalt: *“het sociaal tarief bevat geen forfaitaire kosten of abonnementsgelden”*.

20. Er dient tot slot vermeld te worden dat, in tegenstelling tot wat de inleidende zin van artikel 1 en 2 vermeldt, het ontworpen ministerieel besluit artikel 10 van de ministeriële besluiten van 30 maart 2007 wil aanvullen met 2 leden en niet met één.

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



Laurent JACQUET
Directeur



Koen LOCQUET
Wvd. voorzitter van het directiecomité

BIJLAGE 1

Ontwerp van ministerieel besluit houdende wijziging van de ministeriële besluiten van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van aardgas aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie en houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie