Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas
Nijverheidsstraat 26-38
1040 Brussel
Tel. 02/289.76.11
Fax 02/289.76.99

COMMISSIE VOOR DE REGULERING
VAN DE ELEKTRICITEIT EN HET GAS

STUDIE

(F)020110-CREG-55

over

'*het voorontwerp van koninklijk besluit dat de modaliteiten van samenwerking bepaalt tussen de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas en het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas'*

gemaakt met toepassing van artikel 23, §2, tweede lid, 2°, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt

10 januari 2002

STUDIE

Op 26 september 2001 ontving de COMMISSIE VOOR DE REGULERING VAN DE ELEKTRICITEIT EN HET GAS (CREG) van de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame ontwikkeling een brief, gedateerd op 14 september 2001, waarin ze verzocht wordt hem binnen de termijn van een maand een advies te geven over een voorontwerp van koninklijk besluit « dat de modaliteiten van samenwerking bepaalt tussen de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas en het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas ». Dit voorontwerp beoogt de uitvoering van artikel 23, §2, 16°, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en van artikel 15/14, §2, 10°, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen.

Het advies dat de CREG gevraagd werd, kadert in de opdracht die artikel 23, §2, tweede lid, 2°, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt aan de CREG toevertrouwt en die erin bestaat om onderzoeken en studies in verband met de elektriciteitsmarkt uit te voeren op verzoek van de Minister die bevoegd is voor energie (hierna : de Minister). Deze bepaling legt echter geen termijn op waarbinnen deze studies en onderzoeken moeten uitgevoerd worden. Vandaar dat de termijn die de CREG door de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame ontwikkeling (hierna : de Staatssecretaris) wordt opgelegd, niet bindend is.

Artikel 24, §3, 4°, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt bepaalt overigens dat het de Algemene Raad van de CREG toekomt om « samen met het Controlecomité toe te zien op de coördinatie van de activiteiten van de Commissie en van het Controlecomité », zodat het Directiecomité besloten heeft om het standpunt van de Algemene Raad af te wachten alvorens onderhavige studie over te maken.

Rekening houdend met deze gegevens, hebben het Directiecomité en de Algemene Raad van de CREG de Staatssecretaris, in een brief van 19 oktober 2001, ervan verwittigd dat ze hun advies niet voor het einde van de maand november 2001 zouden kunnen voltooien.

De CREG heeft er trouwens aan gehouden contacten te leggen met het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas om zo mogelijk tot een gemeenschappelijk standpunt over dit ontwerp te komen. Op 9 oktober en op 12 november 2001 werden er gezamenlijke werkvergaderingen met het secretariaat van het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas gehouden.

Op zijn vergadering van 10 januari 2002, besliste het Directiecomité van de CREG tot het uitbrengen van de volgende studie, die werd goedgekeurd door de Algemene Raad.

HET WETTELIJK KADER

1. De voorbereidende werken van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna : de elektriciteitswet) wensen te voorkomen dat de liberalisering van de elektriciteitsmarkt zou gebeuren ten nadele van het deel van de markt dat captief blijft en duiden bijgevolg de regulerende overheid aan als de overheid die ervoor moet zorgen dat kruissubsidies vermeden worden[1]. Deze kruissubsidies worden meer bepaald aangehaald in de volgende bepalingen.

2. Vooreerst is er artikel 27 van de elektriciteitswet dat artikel 170 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 wijzigt en dat de bevoegdheid van het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas (hierna : Controlecomité) in stand houdt voor wat betreft het elektriciteitsverbruik door niet in aanmerking komende afnemers[2].
Opgericht bij overeenkomst (gesloten in 1955), werd het Controlecomité door artikel 170 van voornoemde wet van 8 augustus 1980 belast met de opdracht erover te « waken dat de technische, economische en tarifaire toestand van de gas- en elektriciteitssector, alsook de evolutie ervan, beantwoordt aan het algemeen belang en past in het globaal energiebeleid ».

[1] *Parl. St*. Kamer 1998-1999, nr. 1933/1, p. 9 ; zie ook *Parl. St*. Kamer 1998-1999, nr. 1933/10, p. 42.
[2] *Parl. St*. Kamer 1998-1999, nr. 1933/10, p. 42.

In de voorbereidende werken van de elektriciteitswet werd voorgesteld de rol en de bevoegdheden van het Controlecomité op te heffen voor wat betreft de elektriciteitssector[3]. Als reden tot staving van dit amendement werd, enerzijds, de zorg om een gelijke behandeling van alle marktspelers te verzekeren aangehaald, en anderzijds, het vermijden van rivaliteiten en conflicten die door het naast elkaar bestaan van twee bevoegde controle-instanties zouden kunnen ontstaan[4]. Dit amendement werd echter verworpen om reden dat het aangewezen was voordeel te halen uit de lange ervaring van het Controlecomité met de gereglementeerde markt, gelet op het feit dat een geliberaliseerd en een captief segment nog gedurende een zekere tijd naast elkaar zullen bestaan.[5] [6]

3. De elektriciteitswet behoudt de opdrachten van het Controlecomité voor wat het captieve deel van de markt betreft en legt het tevens strikte criteria op in het kader van zijn tarificatieopdracht[7]. Zo schrijft de elektriciteitswet drie criteria voor met betrekking tot de prijzencontrole door het Controlecomité, namelijk :

(i) kruissubsidies ten laste van de captieve afnemers vermijden (artikel 20, §3, 1°) ;

(ii) waarborgen dat een billijk deel van de productiviteitsverbetering ingevolge de openstelling van de elektriciteitsmarkt op evenwichtige wijze ten goede komt van residentiële en professionele afnemers, waaronder de kleine en middelgrote ondernemingen, in de vorm van een vermindering van de tarieven (artikel 20, §3, 2°) ;

(iii) de tarieven voor de in 2° bedoelde afnemers geleidelijk afstemmen op de beste tariefpraktijken in hetzelfde marktsegment in de andere lidstaten van de Europese Unie, rekening houdend met de bijzondere kenmerken van de distributiesector (artikel 20, §3, 3°).

4. Artikel 23, §2, 16°, van de elektriciteitswet draagt de CREG op samen te werken met het Controlecomité, overeenkomstig de nadere regels bepaald door de Koning, teneinde het Controlecomité in de mogelijkheid te stellen om de afwezigheid van kruissubsidies na te gaan tussen categorieën van afnemers.

[3] Ibidem.
[4] *Parl. St*. Kamer, 1998-1999, nr. 1933/10, p. 86.
[5] *Parl. St.* Kamer, 1998-1999, nr. 1933/10, p. 87.
[6] Zie ook *Parl. St.* Kamer, 1998-1999, nr. 1933/10, p. 100.
[7] *Parl. St*. Kamer, 1998-1999, nr. 1933/10, p. 42

Uit de voorbereidende werken blijkt dat deze bepaling betekent dat de uitvoering van het geheel van de opdrachten van het Controlecomité op het captief deel van de markt, met inbegrip van de controle op de kruissubsidies, inhoudt dat het Controlecomité « hiervoor beschikt over alle informatie die het daarover nodig heeft »[8].

5. Volgens artikel 26, §3, van de elektriciteitswet mag de CREG aan het Controlecomité de inlichtingen mededelen welke nodig zijn voor de uitvoering van zijn taken. Om elke schending van de vertrouwelijkheid van de gegevens te vermijden bij het uitwisselen van inlichtingen tussen de CREG en het Controlecomité, wordt het beroepsgeheim zowel opgelegd aan de leden van de organen en de personeelsleden van de CREG (artikel 26, §2) als aan die van het Controlecomité (artikel 26, §3) wat deze inlichtingen betreft.

6. Artikel 24, §3, 4°, van de elektriciteitswet belast meer bepaald de Algemene Raad van de CREG ermee « samen met het Controlecomité toe te zien op de coördinatie van de activiteiten van de Commissie en van het Controlecomité ».

7. In de gassector gelden dezelfde bepalingen, mutatis mutandis, namelijk respectievelijk artikel 27 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de gasmarkt en het fiscaal statuut van de elektriciteitsproducenten, evenals de artikelen 15/10, §1, en 15/14, §2, 10°, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, zoals gewijzigd door de wetten van 29 april 1999 en 16 juli 2001 (hierna : de gaswet).

8. De beraadslaging van de Ministerraad van 5 april 2000 over de uitvoering van de liberalisering van de elektriciteitsmarkt belast in punt 1.1. de Regering ermee om het Controlecomité te vragen « voorlopig de tarifering niet de baseren op een « price-cap » systeem. Het gebruikte systeem zou moeten steunen op boekhoud-kundige gegevens en niet op een economische kostprijs en dit zowel voor het transport als de productie. Dit systeem zou gekruiste subsidies moeten verhinderen en de samenstelling van de kostenstructuur zou identiek moeten zijn voor de gebonden afnemers als voor de in aanmerking komende afnemers. »

[8] Ibidem.

In haar punt 1.2. belast dezelfde beraadslaging de Regering ermee het Controlecomité te vragen « het huidige tariefsysteem te hervormen en daarin de tarieven voortaan vast te leggen op basis van een gedetailleerde evaluatie en van een doeltreffende controle van alle kostencategorieën (met inbegrip van de kost van het kapitaal). Deze boekhoudkundige methode zou permanent moeten van toepassing zijn teneinde een stabiel juridisch kader te creëren dat voor de verbruiker en de andere actoren van de elektriciteitsector zekerheid schept ».

9. Net zoals voor de elektriciteitssector vraagt de Regering dat de principes van boekhoudkundige controle toepasselijk op de gassector zouden herzien en versterkt worden. De beraadslaging van de Ministerraad van 20 juli 2000 over de uitvoering van de liberalisering van de gasmarkt bevat dezelfde bepalingen, mutatis mutandis, voor de gassector in haar punten 7.1. en 7.2..

CATEGORIEËN VAN KRUISSUBSIDIES

10. Tussen de kruissubsidies onderscheidt men :

- degene die betrekking hebben op de prijzenstructuur van de onderneming en erin bestaan een lage prijs toe te passen op een bepaalde productmarkt of een marktsegment, gecompenseerd door een hoge prijs op een andere productmarkt of marktsegment ;
- degene die betrekking hebben op de kostenstructuur van de onderneming en erin bestaan de productiekosten op ongelijke manier te verdelen over de verschillende productmarkten of marktsegmenten.

De twee begrippen zijn met elkaar verbonden : om lage prijzen op een productmarkt of marktsegment te verantwoorden, kan de onderneming lagere kosten op deze markt of dit segment inroepen[9].

11. De huidige toestand van de elektriciteits- en de gassector vertoont twee kenmerken die aanleiding kunnen geven tot het toepassen van kruissubsidies, nu eens via de prijzen, dan weer via de kosten :

[9] Jean-Jacques Laffont en Jean Tirole (1999) « Libéralisation, tarification et gouvernance », *Contribution au Rapport du groupe d'expertise économique sur la tarification des réseaux de transport et de distribution de l'électricité et sur la tarification de la fourniture d'électricité aux consommateurs non éligibles*. Paul Champsaur, président, François Escalle et Alain Schmitt, rapporteurs, Paris, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 27 januari 2000, 240 p.

i) het naast elkaar bestaan van een segment dat openstaat voor concurrentie en een voorbehouden marktsegment die respectievelijk betrekking hebben op « in aanmerking komende[10] » verbruikers en op « captieve » verbruikers, hetgeen aanleiding kan geven tot een prijsdiscriminatie vanwege de operator die op beide markten aanwezig is.

Het naast elkaar bestaan van in aanmerking komende afnemers en captieve afnemers is een voorbijgaand fenomeen dat verbonden is aan de kalender van het openstellen van de elektriciteits- en de gasmarkt.

Schematisch voorgesteld zal de elektriciteitsmarkt, op het niveau van de gewesten en de federale overheid, geliberaliseerd worden volgens de volgende kalender :

	Federaal niveau[11]	**Vlaams Gewest[12]**	**Waals Gewest[13]**	**Brussels Hoofdstedelijk Gewest[14]**
> 100 GWh	**in aanmerking komend**	**in aanmerking komend**	**in aanmerking komend**	
> 20 GWh (≥ in het Waals Gewest)	**in aanmerking komend**	**in aanmerking komend**	**in aanmerking komend**	
> 10 GWh (≥ in het Waals Gewest)	**januari 2003**	**januari 2002**	**januari 2003**	**januari 2003**
> 1 GWh		**januari 2002**		
Hoogspanningsafnemers			**januari 2005**	**januari 2005**
Aansluitingsvermogen ≥ 56 kVA		**januari 2003**		
Andere afnemers	**januari 2007**	**juli 2003**		**januari 2007**

[10] Artikel 2, 16°, van de elektriciteitswet en artikel 1, 24°, van de gaswet.
[11] Artikel 16, §§2 en 5, van de elektriciteitswet en artikel 1, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 11 oktober 2000 tot in aanmerking komen van andere categorieën eindafnemers.
[12] Artikel 12, §1, 1°, van het decreet van de Vlaamse Raad van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en artikel 2, 1°, 2° en 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2001 houdende nadere regeling van de voorwaarden om als afnemer in de zin van artikel 12 van het Elektriciteitsdecreet in aanmerking te komen.
[13] Artikel 27, §1, 1°, en §3, van het decreet van het Waalse Gewest van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.
[14] Artikel 13, §§ 1 tot 4, van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Schematisch voorgesteld ziet de huidige kalender van de openstelling van de gasmarkt op federaal niveau en in het Vlaams Gewest eruit als volgt, met dien verstande dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest nog geen kalender van openstelling hebben aangenomen. Een ontwerp van decreet werd reeds in 1ste lezing goedgekeurd door de Waalse regering.

	Federaal niveau[15]	**Vlaams Gewest**[16]
Elektriciteitsproducenten Warmtekrachtkoppeling en zelfopwekking	**in aanmerking komend**	**in aanmerking komend**
≥ 25 miljoen m3	**in aanmerking komend**	**in aanmerking komend**
> 5 miljoen m3	**in aanmerking komend**	**in aanmerking komend**
> 1 miljoen m3		**in aanmerking komend**
Andere afnemers	**oktober 2006**	

(ii) het naast elkaar bestaan van verschillende tarificatiemechanismen, wat het ontstaan van kruissubsidies via de kosten in de hand kan werken.

De activiteiten inzake levering van elektriciteit en gas aan captieve eindafnemers zijn immers onderworpen aan een tarificatie van het «cost-plus»-type, die per definitie inhoudt dat de tarieven overeenstemmen met de kosten en bovendien een billijke winstmarge opleveren. Hetzelfde type van tarificatie wordt toegepast op de activiteiten inzake transmissie[17] en distributie[18] van elektriciteit en op het gasvervoer[19] en kan uitgebreid worden tot de activiteit van gasdistributie[20]. De prijzen van de activiteiten inzake levering van gas en elektriciteit aan in aanmerking komende eindafnemers zijn daarentegen onderworpen aan het spel van de mededinging onder voorbehoud van de mogelijkheid voor de Minister die bevoegd is voor economie (hierna : de Minister van Economische Zaken) om maximumprijzen vast te stellen[21].

[15] Artikel 15/6, §§2 en 3, van de gaswet.
[16] Artikel 13, §1, 1° en 2°, van het decreet van de Vlaamse Raad van 6 juli 2001 houdende de organisatie van de gasmarkt.
[17] Artikel 12, §1, van de elektriciteitswet
[18] Koninklijk besluit van 22 december 200 tot instelling van de tarieven voor de aansluiting op de distributienetten van elektriciteit en het gebruik ervan, aangenomen in uitvoering van artikel 12, §2, van de elektriciteitswet.
[19] Artikel 15/5, §2, van de gaswet.
[20] Artikel 15/5, §2, laatste lid, van de gaswet.
[21] Artikel 20, §2, van de elektriciteitswet en artikel 15/10, §2, van de gaswet.

Kruissubsidies dreigen te ontstaan door het feit dat de tarificatie van het «cost-plus»-type de historische operator toelaat om de terugbetaling te bekomen van de kosten gedragen door een activiteit. Deze laatste zal er dus belang bij hebben om zoveel mogelijk kosten over te dragen van de activiteiten waarvan de prijzen onderworpen zijn aan het spel van de mededinging en waarvan de inkomsten dus niet gewaarborgd zijn, naar de activiteiten die onderworpen zijn aan een tarificatie van het «cost-plus» - type.

Verschillende categorieën van kruissubsidies kunnen op de elektriciteits- en de gasmarkt ontstaan :

1. Kruissubsidiëring van in aanmerking komende afnemers door captieve afnemers

12. Het eenvoudigste voorbeeld van een praktijk van kruissubsidiëring is dit waarbij de operator, om zijn concurrenten in het voor mededinging opengestelde segment te verslaan, tracht voor de in aanmerking komende afnemers lagere prijzen toe te passen die niet mogelijk gemaakt worden door zijn efficiëntie en prestatievermogen, maar dank zij de hoge prijzen die de captieve afnemers worden aangerekend. Deze prijsdiscriminatie tussen in aanmerking komende en niet in aanmerking komende afnemers kan tegelijk voorkomen met een kruissubsidie via de kosten.

2. Kruissubsidiëring van captieve afnemers door in aanmerking komende afnemers

13. Er bestaat weinig kans dat deze vorm van subsidie zich voortdoet. Uit economisch oogpunt zou het immers onhaalbaar zijn als de aan mededinging blootgestelde operator voortdurend hogere prijzen dan de concurrentie zou toepassen om niet in aanmerking komende afnemers te subsidiëren. Slechts in de veronderstelling dat er hindernissen voor de mededinging zouden opgericht worden, zou dit type van kruissubsidie kunnen ontstaan.

3. Kruissubsidies tussen klassen van captieve afnemers

14. Kruissubsidies kunnen zich eveneens voordoen, ongeacht het naast elkaar bestaan van captieve en in aanmerking komende verbruikers, tussen verschillende categorieën van captieve verbruikers die aan verschillende tarieven onderworpen zijn.

Zo kunnen er binnen de residentiële distributie kruissubsidies voorkomen tussen de afnemers die een sociaal tarief betalen en zij die een normaal tarief betalen, of nog, tussen geïsoleerde afnemers op het platteland en afnemers in een stedelijke agglomeratie.

4. Kruissubsidies tussen klassen van in aanmerking komende afnemers

15. Kruissubsidies kunnen eveneens voorkomen tussen verschillende categorieën van in aanmerking komende verbruikers, bijvoorbeeld ten nadele van de kleinsten onder hen indien de historische operator een dominante positie ten opzichte van hen blijft innemen.

5. Kruissubsidies tussen takken van activiteiten die onderworpen zijn aan verschillende tarificatiemechanismen

16. In de elektriciteitssector, waar met betrekking tot de in aanmerking komende afnemers activiteiten met concurrentiegebonden tarieven (zoals de productie en de levering van elektriciteit aan in aanmerking komende afnemers) en activiteiten met gereglementeerde tarieven (zoals de transmissie en de distributie van elektriciteit) naast elkaar bestaan, heeft de wetgever het gevaar dat dit type van kruissubsidies zich zou voordoen voorkomen door de beheerder van het transmissienet[22] te verplichten uitsluitend transmissieactiviteiten uit te oefenen en hem te verbieden activiteiten op het gebied van elektriciteitsproductie en -verkoop uit te oefenen. Bovendien heeft de wetgever de boekhoudkundige scheiding opgelegd tussen de productie-, transmissie- en distributieactiviteiten en, in voorkomend geval, voor het geheel van de activiteiten buiten de elektriciteitssector[23]. In de gassector heeft de wetgever, in tegenstelling tot de elektriciteitssector, niet voorzien in een juridische scheiding tussen de leverings-, vervoers- en distributieactiviteiten, zodat het gevaar bestaat dat een deel van de kosten van de levering van gas[24] afgewenteld worden op de activiteiten van vervoer en distributie van aardgas[25]. Daarentegen heeft hij wel de boekhoudkundige scheiding voorzien tussen de activiteiten van vervoer, distributie en opslag van aardgas en, in voorkomend geval, van het geheel van de activiteiten buiten de aardgassector[26].

[22] Artikelen 8 en 9 van de elektriciteitswet.
[23] Artikel 22, §2, van de elektriciteitswet.
[24] Waarvan de prijzen aan vrije mededinging onderworpen zijn.
[25] Waarvan de tarieven gereglementeerd zijn.
[26] Artikel 15/12, §2, van de gaswet.

DE DOOR DE SAMENWERKING BEOOGDE KRUIS-SUBSIDIES

17. Alle hoger genoemde gevallen van kruissubsidies hoeven niet het voorwerp uit te maken van een samenwerking tussen de CREG en het Controlecomité. De kruissubsidies behandeld in paragraaf 16 zullen niet het voorwerp uitmaken van een samenwerking tussen de CREG en het Controlecomité aangezien hun controle uitsluitend aan de CREG toekomt[27]. Van de andere kant wou de wetgever, zoals uiteengezet in paragraaf 1 van deze studie, de kruissubsidies controleren om te vermijden dat de openstelling van de markt zou gebeuren ten koste van het deel van de markt dat captief blijft. Bijgevolg zal de samenwerking tussen de CREG en het Controlecomité zich beperken tot de kruissubsidies die een last vormen voor de captieve afnemers, met andere woorden die welke specifiek in paragraaf 12 behandeld worden.

AANBEVOLEN OPLOSSINGEN VOOR SAMEN-WERKINGKING TUSSEN DE CREG EN HET CON-TROLECOMITE

18. Men zou kunnen denken dat het, om de kruissubsidies te kunnen vaststellen, volstaat de toegepaste prijzen onderling te vergelijken en de prijzen te vergelijken met de gedragen kosten. Het bestaan van eenzelfde prijs voor een (schijnbaar) identiek product betekent echter niet noodzakelijk dat er geen kruissubsidiëring is. Eenzelfde product kan immers verschillende productiekosten meebrengen volgens de omstandigheden waarin het geproduceerd wordt (paragraaf 19). Bovendien zijn er gevallen waarin een kruissubsidie zich kan verschuilen achter eenzelfde prijs voor eenzelfde product waarvan de productiekost onveranderlijk is (paragraaf 20).

19. Om de economische doeltreffendheid te waarborgen, gaan we ervan uit dat de prijs die de verbruiker betaalt om een bijkomende diensteenheid of een bijkomend product te verkrijgen, in principe moet overeenstemmen met de « marginale productiekost », oftewel de productiekost van die bijkomende eenheid.

[27] Zie artikel 23, §2, 15°, van de elektriciteitswet en artikel 15/15, §2, 9°, van de gaswet.

De marginale kosten kunnen echter verschillen volgens de omstandigheden : de marginale productiekost van elektriciteit bijvoorbeeld zal tijdens de piekuren hoger zijn dan tijdens de daluren. In dat geval beschouwt de economische theorie het, vanuit het oogpunt van de toewijzing van middelen, als doeltreffend om in de piekuren hogere tarieven op te leggen dan in de daluren. De toepassing van dezelfde tarieven in dat geval zou in werkelijkheid neerkomen op het opleggen van kruissubsidies. Het kan dus gebeuren dat identieke prijzen voor soortgelijke producten kruissubsidies « verbergen ».

20. Anderzijds is het vanuit economisch oogpunt niet altijd optimaal om aan de verbruiker de bijkomende diensteenheid of het bijkomende product te factureren tegen de marginale productiekost. Dat is bijvoorbeeld zo bij een natuurlijk monopolie, waar, als gevolg van aanzienlijke schaalvoordelen, de gemiddelde kosten dalen naarmate de productie toeneemt en de marginale kosten lager zijn dan de gemiddelde kosten. In dat geval bepaalt de economische theorie[28] dat het verschil tussen de prijzen van een goed en de marginale kost des te groter is naarmate de vraag lichtjes verandert met de prijs (we spreken dan van een lage « prijselasticiteit »). De tarificatie bestaat dan in de toekenning van subsidies aan goederen of aan gebruikers met een hoge elasticiteit door die met lagere elasticiteit. We hebben dus te maken met een geval waarin de economische theorie aanraadt om producten met dezelfde marginale kosten te factureren tegen verschillende prijzen, afhankelijk van de elasticiteit van de verbruikers.

21. Ten slotte zijn we het erover eens dat er « sprake is van kruissubsidiëring wanneer enerzijds de inkomsten van een dienst niet toereikend zijn om de incrementele kosten (« incremental costs »)[29] van deze dienst te dekken en anderzijds een dienst of een heel bedrijfsonderdeel voorhanden is waarvan de inkomsten hoger zijn dan de « stand-alone »-kosten. Dit laatste geeft de bron van de kruissubsidiëring aan, terwijl onvoldoende dekking van de incrementele kosten duidt op de bestemming ervan »[30].

[28] Zie tarificatie van Ramsey-Boiteux in het inleidende hoofdstuk van Jean-Jacques Laffont en Jean Tirole, *A theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press (1993).
[29] Met name de bijkomende kost die de onderneming draagt om deze dienst te leveren indien zij een andere dienst levert of een andere activiteit uitoefent.
[30] Europese Commissie, beschikking 2001/354/EG van 20 maart 2001 in een procedure op grond van artikel 82 van het EG-verdrag (zaak COMP/35.141 Deutsche Post AG), Publicatieblad nr. L 125 van 5 mei 2001, pp. 27 tot 44. Zie ook in dat verband Faulhaber G. (1975), « Cross-subsidization : Pricing in Public Enterprises », *American Economic Review*, vol. 65, nr. 5.

22. Om deze definitie van kruissubsidies toe te passen is een goede kennis vereist van de informatie die nodig is voor de berekening van de incrementele kosten, van de stand-alone kosten en van de gemeenschappelijke of specifieke kosten van de verschillende activiteiten. Het is echter niet altijd gemakkelijk om deze informatie te bekomen. Bijgevolg zal de berekening van deze kosten op soms willekeurige regels inzake kostenverdeling berusten.

23. Bovendien is het moeilijk zicht te krijgen op de prijzen van de levering van energie aan de in aanmerking komende eindafnemers en zijn deze prijzen moeilijk te vergelijken met de tarieven van de captieve afnemers. De Minister van economische zaken put namelijk uit de elektriciteits- en gaswet de bevoegdheid om, op aanbeveling van de CREG, maximumprijzen vast te stellen voor de levering van elektriciteit en gas aan in aanmerking komende eindafnemers. De CREG acht het wenselijk dat de Minister in principe geen gebruik maakt van deze mogelijkheid binnen een goed functionerende en concurrentiële markt. Het zou immers beter zijn dat de prijzen van de levering aan de in aanmerking komende eindafnemers bepaald worden door vrije concurrentie en dat er ex ante geen andere controle wordt uitgeoefend dan deze op de vervoers- en distributietarieven. Deze tarifaire vrijheid van de in aanmerking komende afnemers zou echter de waarneming en de vergelijking van de prijzen bemoeilijken. Een evaluatie van de prijzen voor de in aanmerking komende afnemers kan enerzijds steunen op de buitenlandse beurzen (bijvoorbeeld APX in Nederland, POWERNEXT in Frankrijk) en anderzijds op de contractuele akkoorden tussen producenten/leveranciers en verbruikers. In het eerste geval zijn de vastgestelde prijzen veel volatieler dan de prijzen toegepast voor de captieve afnemers en bijgevolg moeilijk te vergelijken. In het tweede geval is het commerciële aanbod zo verscheiden dat het in de praktijk moeilijk zal zijn om een vergelijkende analyse te maken op basis van contractuele prijzen.

24. Voor de toepassing van de definitie aangehaald in paragraaf 21 zou men systematisch elke categorie van verbruikers de kosten moeten aanrekenen waarvoor zij verantwoordelijk is. Als men dit principe strikt zou toepassen, zou men er bijvoorbeeld kunnen aan denken om het productiepark voor elektriciteit in twee virtuele eenheden op te splitsen, waarvan de ene de in aanmerking komende afnemers en de andere de captieve afnemers zou bedienen en waarbij de kosten van elk van beide eenheden duidelijk van elkaar zouden gescheiden worden. Deze aanpak zou echter drie problemen scheppen :

- in de eerste plaats zou ze kunstmatig zijn. De historische operator is namelijk aanwezig in beide segmenten van de markt en beantwoordt aan een gezamenlijke vraag van captieve en in aanmerking komende verbruikers;

- op de tweede plaats zou ze vanuit economisch oogpunt niet wenselijk zijn. Door de vraag van de captieve en in aanmerking komende verbruikers samen te voegen, kan de historische operator immers profiteren van schaalvoordelen (afvlakking van de pieken);
- ten slotte zou, door het feit dat de graad van openstelling van de elektriciteits- en gasmarkt zal evalueren, de verdeling van de kosten tussen in aanmerking komende en captieve verbruikers bij elke evolutie herzien moeten worden.

Gezien deze problemen stelt de CREG dat de controle van kruissubsidiëring niet mag gebeuren door een onderscheid te maken binnen het productiepark, naargelang het bestemd zou zijn voor de captieve afnemers of voor de in aanmerking komende afnemers.

25. Een eerste oplossing zou al kunnen bestaan in de toepassing van het tarificatiesysteem voor de captieve afnemers. Men dient zich er immers van te verzekeren dat de door de CREG goedgekeurde tariefstructuren van vervoer en distributie op dezelfde wijze toegepast worden op de in aanmerking komende en de niet in aanmerking komende afnemers. Ten einde rekening te houden met de door de CREG goedgekeurde vervoers- en distributietarieven, zullen de leveringstarieven aan de captieve afnemers die door het Controlecomité zullen opgesteld worden voldoende opgesplitst moeten zijn om de productie- en/of leveringsactiviteiten te onderscheiden van de vervoers- en distributieactiviteiten. Men zal in de mate van het mogelijke de data voor het uitoefenen van de controle van de kosten moeten harmoniseren.

Om een dubbele aanrekening van sommige kosten te vermijden, zal het Controlecomité in zijn berekeningen van de leveringstarieven aan de captieve afnemers, de kosten buiten beschouwing moeten laten die teruggewonnen worden via een toeslag op de vervoers- en distributietarieven, inzonderheid voor de financiering van openbare dienstverplichtingen of van de verloren kosten.

26. Vervolgens zou ook een oplossing kunnen uitgewerkt worden op het vlak van de tarieven voor de levering aan in aanmerking komende afnemers. De CREG raadt zeker geen controle ex ante aan van de prijs van de levering aan in aanmerking komende afnemers. Men zou echter kunnen aannemen dat een controle ex post plaatsvindt wanneer een operator een klacht op grond van een kruissubsidie zou indienen. Het zou dus gaan om een punctuele en niet om een systematische controle.

Deze vorm van controle zou verschillen van de huidige controle[31] door het Controlecomité, hetwelk om de twee jaar onderzoek verricht naar het bestaan van kruissubsidiëring tussen verschillende types van afnemers. Deze controle zou moeten worden geregeld door een koninklijk besluit op grond van artikel 23, §2, 3°, van de elektriciteitswet en artikel 15/14, §2, 3°, van de gaswet, die bepalen dat de CREG samenwerkt met de Dienst voor de mededinging bij het onderzoek van zaken ingeleid krachtens de wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging. De analyse van de kruissubsidies zal moeten rekening houden met de in deze studies vermelde principes, inzonderheid met deze die in paragraaf 21 worden aangehaald. Een dergelijke analyse vereist een grondige kennis van de productiekosten van de operator in de verschillende stadia van het energieaanbod, alsook van de prijzen toegepast op het segment van de in aanmerking komende en de niet in aanmerking komende afnemers. Het is hier dat de samenwerking tussen het Controlecomité en de CREG ten volle haar nut zou kunnen bewijzen.

27. Ten slotte zou de versnelde openstelling van de elektriciteits- en gasmarkt, in het bijzonder in het Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de impact van kruissubsidiëring verminderen, zonder het probleem daarom op te lossen. In dat verband herinnert de CREG eraan dat zij in haar adviezen over de versnelling van de liberalisering van de elektriciteits-[32] en gasmarkt[33] pleit voor een onmiddellijke en volledige openstelling van de elektriciteits- en gasmarkt.

[31] Vroeger ging het Controlecomité het bestaan van kruissubsidies na door middel van twee oefeningen. Een eerste oefening bestond erin na te gaan of er een evenwicht was tussen de prijs waartegen de intercommunales elektriciteit aankochten en de prijzen die aangerekend werden aan de rechtstreekse industriële klanten van de productie. Een tweede oefening vond plaats op het niveau van de distributie en betrof het evenwicht tussen de prijzen die de intercommunales aanrekenden aan hun hoogspanningsklanten en hun laagspanningsklanten (*Parl. St*. Kamer 1998-1999, nr. 1933/10, p. 91). Vandaag werd het Controlecomité genoodzaakt om de eerste oefening stopt te zetten, gelet op het in aanmerking komen van de rechtstreekse klanten van de productie.

[32] Advies A 2000/05-D over het ontwerp van koninklijk besluit verklarend verkiesbaar andere categorieën eindafnemers.

[33] Advies A 2000/06-D betreffende de versnelling van de liberalisering van de gasmarkt.

ARTIKELSGEWIJZE COMMENTAAR

Aanhef

28. De aanhef is onvolledig doordat hij zich beperkt tot het vernoemen van artikel 15/14, §2, 10°, van de gaswet, terwijl hij wel de artikelen 23, §2, 16°, en 22, §§2 en 3, van de elektriciteitswet vermeldt. Hij zou immers minstens melding moeten maken van de bepaling van de gaswet die overeenstemt met artikel 22, §2, van de elektriciteitswet, namelijk artikel 15/12, §2, van de gaswet. Door het vermelden van artikel 23, §2, 15°, van de elektriciteitswet is de aanhef bovendien onjuist. Zoals immers werd aangetoond in paragraaf 17, slaat deze bepaling geenszins op de samenwerking tussen de CREG en het Controlecomité.

Artikel 2

29. In de mate dat artikel 2 van het voorontwerp verplicht om te antwoorden op informatie-aanvragen, is het dubbelzinnig. De vraag rijst immers of het voorontwerp beide instellingen verplicht tot een wederzijdse informatieplicht.

30. In de veronderstelling dat het als dusdanig zou geïnterpreteerd worden, moet men zich afvragen of artikel 2 van het voorontwerp niet verder gaat dan de machtiging vervat in artikel 23, §2, 16°, van de elektriciteitswet en in artikel 15/14, §2, 10°, van de gaswet, doordat het Controlecomité een informatieplicht ten gunste van de CREG zou opleggen. Zoals werd uiteengezet in de paragrafen 4 en 5 van deze studie, wil de wetgever het Controlecomité immers de middelen geven om het bestaan van kruissubsidiëring te controleren, door het de nodige informatie ter beschikking te stellen. In dat verband kan deze wens van de wetgever gerechtvaardigd worden door de onmogelijkheid voor het Controlecomité om deze inlichtingen op te vragen, in tegenstelling tot de CREG. Anderzijds lijkt het overbodig het Controlecomité te verplichten om de CREG te informeren aangezien het Controlecomité, op grond van artikel 4 van zijn statuten, reeds verplicht is te antwoorden op elk verzoek tot advies vanwege de bevoegde overheid.

31. Omgekeerd rijst de vraag of een algemene informatieplicht van de CREG ten gunste van het Controlecomité gerechtvaardigd is. Artikel 2, §2, van het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de samenstelling en de werking van de Algemene Raad van de CREG bepaalt immers reeds dat de secretaris-generaal en een van de adjunct-secretarissen-generaal van het Controlecomité, de vergaderingen van de Algemene Raad met raadgevende stem bijwonen. Daardoor is het Controlecomité reeds op de hoogte van de handelingen van de CREG, nog voor die definitief zijn.
De artikelen 6, §8, en 14, §1, 6°, van het koninklijk besluit van 10 oktober 2001 tot goedkeuring van het huishoudelijke reglement van de CREG bepalen bovendien dat alle adviezen, aanbevelingen en beslissingen van het Directiecomité en de Algemene raad van de CREG in principe openbaar zijn en bekendgemaakt worden op de website en dat elke beslissing om aan de voornoemde akten een vertrouwelijk karakter te geven, met redenen omkleed moet zijn.

32. Bijgevolg raadt de CREG aan om de algemene en wederzijdse informatieplicht die is vervat in artikel 2 van het voorontwerp, te vervangen door een punctuele informatieplicht die enkel betrekking zou hebben op de inlichtingen die het Controlecomité aan de CREG vraagt om zijn controleopdracht inzake kruissubsidiëring te vervullen.

33. Door ten slotte te bepalen dat de weigering tot het verstrekken van informatie gerechtvaardigd moet worden bij de Minister, gaat het voorontwerp voorbij aan de hoedanigheid van de CREG als autonoom organisme, waardoor zij geen rekenschap hoeft af te leggen aan de Minister. Het is bijgevolg aangewezen deze bepaling te schrappen.

Artikel 3

34. Artikel 3 van het voorontwerp delegeert aan de CREG en het Controlecomité de opdracht om, teneinde na te gaan of er geen kruissubsidiëring tussen categorieën van afnemers bestaat, de principes en de gemeenschappelijke methodologie te bepalen waarmee op de elektriciteits- en gasmarkt een samenhangende kostenanalyse kan worden gemaakt voor de in aanmerking komende afnemers en voor degenen die niet die hoedanigheid hebben.

Dit komt erop neer dat de CREG en het Controlecomité de opdracht krijgen om de samenwerkingsmodaliteiten van de beide organen vast te leggen. Nochtans werd deze opdracht door artikel 23, §2, 16°, van de elektriciteitswet en artikel 15/14, §2, van de gaswet toevertrouwd aan de Koning.

Uit de voorafgaande uiteenzettingen resulteert dat de bepaling van deze principes en deze methodologie belangrijke keuzes vereist die de Koning niet mag delegeren aan de CREG en het Controlecomité.

Bijgevolg raadt de CREG aan om het ontwerp van koninklijk besluit te herschrijven teneinde de samenwerkingsmodaliteiten tussen beide instellingen erin op te nemen. Deze modaliteiten zouden kunnen worden vastgelegd volgens de denkpistes die in deze studie werden voorgesteld.

Meer in het bijzonder zouden een aantal punten door de Koning nader kunnen toegelicht worden, onder meer :

- de definitie van de kruissubsidies die door het voorontwerp worden beoogd en bijgevolg het toepassingsgebied van dit voorontwerp ;
- het in samenspraak opleggen aan het Controlecomité van een tarificatiesysteem dat enerzijds rekening houdt met de door de CREG goedgekeurde tariefstructuren voor vervoer en distributie en anderzijds, op het niveau van de levering, de kosten buiten beschouwing laat die reeds teruggewonnen werden op het niveau van de vervoers- en distributietarieven, inzonderheid voor de financiering van openbare dienstverplichtingen of van de verloren kosten.

Artikel 4

35. Door de leden van het Directiecomité van de CREG de toelating te geven om met raadgevende stem de vergaderingen van het beperkt comité bij te wonen, wil artikel 4 een symmetrie tot stand brengen met wat het koninklijk besluit betreffende de samenstelling en werking van de Algemene Raad van de CREG bepaalt, namelijk dat leden van het secretariaat-generaal van het Controlecomité met raadgevende stem mogen deelnemen aan de vergaderingen van de Algemene Raad. De CREG is echter van mening dat het voorontwerp de wettelijke machtiging vervat in artikel 23, §2, 16°, van de elektriciteitswet en artikel 15/14, §2, 10°, van de gaswet overschrijdt in zover het de samenstelling van het Controlecomité wijzigt.

Artikel 5

36. Door te voorzien in een overleg tussen de Minister, de CREG en het Controlecomité in geval van « elke kwestie die slaat op de uitvoering van de bevoegdheden die respectievelijk behoren tot de commissie en het controlecomité », overschrijdt artikel 5 van het voorontwerp de machtiging vervat in artikel 23, §2, 16°, van de elektriciteitswet en in artikel 15/14, §2, 10°, van de gaswet. Deze artikelen belasten immers enkel de Koning met de organisatie van overleg tussen het Controlecomité en de CREG. Anderzijds is artikel 5 onverenigbaar met de hoedanigheid van de CREG als autonoom organisme, om dezelfde reden als werd uiteengezet in paragraaf 33 van deze studie. Het is dan ook aangewezen om dit artikel te schrappen.

Guido CAMPS
Directeur

François POSSEMIERS
Directeur

Bernard THIRY
Directeur

Christine VANDERVEEREN
Voorzitter van het Directiecomité