

## Vlaamse gemengde distributienetbeheerders houden beheersbare kosten onder controle

Intermixt is een stichting van openbaar nut die actief is in de Belgische gas- en elektriciteitssector, alsook in de teledistributie, en zich daarbij toespitst op de belangen van de verbruikers en de publieke sector. Met dit maatschappelijk doel voor ogen heeft de stichting verschillende activiteiten ontwikkeld. Intermixt staat met name in voor:

- het bevorderen van de onderlinge samenwerking van de vertegenwoordigers van de openbare sector in de Belgische gemengde intercommunales, alsook het vertolken van hun standpunten;
- het verzorgen van het overleg tussen de openbare vertegenwoordigers in de gemengde intercommunales en andere partijen, waaronder de verschillende operatoren die op de markt actief zijn, de privé partner van de gemengde intercommunales, de zuivere intercommunales, de regulatoren en de verschillende overheden;
- het adviseren van de openbare vertegenwoordigers van de gemengde intercommunales op basis van overleg en studiewerk.

Voor meer informatie: <http://www.intermixt.be>

### Inleiding

Enkele weken geleden stuurde de federale regulator CREG een persbericht de wereld in waarin hij waarschuwde voor een forse stijging van de distributienettarieven voor elektriciteit en aardgas in 2008. Het bericht kreeg veel weerklank in de pers. Immers, enkele maanden eerder hadden sommige commerciële leveranciers al aangekondigd hun prijzen voor aardgas op te trekken.

Door de persmededeling verschoof de aandacht van de stijging van de geliberaliseerde leveringsprijzen naar de toename van de gereguleerde distributienettarieven. Deze nota wenst enkele kanttekeningen te maken bij deze berichten. Er wordt achtereenvolgens gewezen op het relatieve belang van de distributienettarieven in de totale eindfactuur van de gezinnen, de wijze waarop de gereguleerde tarieven worden vastgesteld en de gevolgen van het huidige tariefbeleid.

De nota wil duiding geven bij de positie van de Vlaamse gemengde distributienetbeheerders (DNB's) - en hun werkmaatschappij Eandis – die in Vlaanderen instaan voor ruim 80% van het distributienetbeheer. Daarbij wordt aangetoond dat de gemengde DNB's hun beheersbare kosten onder controle hebben en zelfs een dalende trend kunnen voorleggen. De voorgestelde

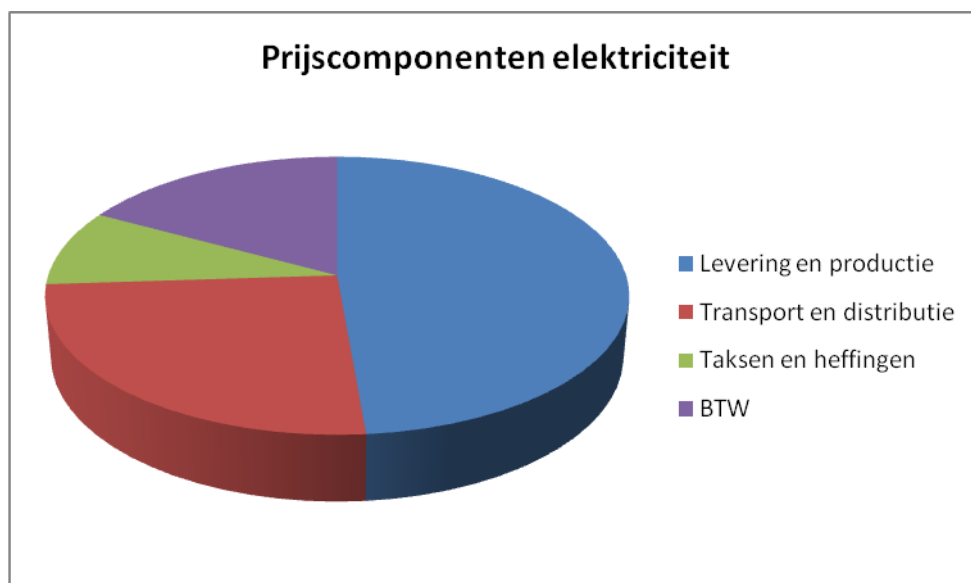
stijging van de totale distributienettarieven in 2008 luidt een terugkeer in naar een “normaal” tariefniveau, na de zware en onhoudbare ingrepen die de CREG de voorbije jaren doorvoerde om de tarieven op kunstmatige wijze te drukken.

### Het relatieve belang van de distributienettarieven

Bij het bespreken van de evolutie van de aardgas- en elektriciteitsprijzen is het belangrijk te weten dat deze prijzen uit verschillende componenten bestaan: productie, transport, distributie, levering en belastingen en heffingen. Sinds de liberalisering van de energiesector worden de productie- en leveringsprijzen door de markt bepaald, terwijl de tarieven voor transport en distributie gereguleerd zijn en dus door een regulator – in casu de CREG - worden vastgelegd. De regulator dient dit te doen binnen het kader dat hem door de wetgever wordt opgelegd.

Gemiddeld genomen kan worden gesteld dat de helft van de elektriciteitsfactuur die de gezinnen betalen gaat naar de productie en levering van energie. Ongeveer een vierde van de factuur komt op rekening van transport en distributie, waarbij distributie goed is voor een 15%. De rest van de factuur slaat op BTW en andere belastingen en heffingen. Voor aardgas is het aandeel van de distributie iets hoger en komt het neer op nagenoeg 25% van de eindfactuur.

In onderstaande grafiek wordt de samenstelling van de elektriciteitsprijs weergegeven voor een bepaald type klant.



*Bron: Eandis. Situatie januari 2007 voor een klant met verbruiksprofiel 3500 kWh/jaar waarvan 1300 kWh nacht.*

## **De inhoud en vaststelling van de distributietarieven**

De toename van de prijzen voor de productie en levering van energie is in hoofdzaak te wijten aan de opwaartse druk van de primaire energieprijzen; met name de olieprijs en de eraan gekoppelde internationale aardgasprijs. Ook de stijgende milieukosten hebben een opwaarts effect op de prijzen.

De distributietarieven zijn echter gereguleerd en komen dus op een heel andere wijze tot stand. De wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt bepaalt dat de tarieven zijn gebaseerd op de werkelijke kosten en een billijke winstmarge per DNB. Voor aardgas bestaat een gelijkaardig wettelijk kader.

In dit kader dient elke DNB jaarlijks een tariefdossier in bij de CREG, waarbij het voorgestelde tarief moet toelaten dat de DNB zijn taken als netbeheerder kan uitvoeren en de daarvoor gemaakte kosten kan recupereren bij de consumenten. De CREG dient vervolgens de redelijkheid van de kosten na te gaan en heeft dan ook de bevoegdheid kosten te verwerpen indien ze als onredelijk worden aanzien. Ten slotte worden de door de CREG aanvaarde tarieven via de facturen van de leveranciers doorgerekend aan de eindafnemers.

Maar, door visieverschillen over diverse tarifaire elementen bekwamen de Vlaamse gemengde DNB's tot op heden nooit een goedkeuring van de door hen voorgestelde tarieven. Dit resulteerde in de onverkwikkelijke situatie waarbij de DNB's per kwartaal voorlopige tarieven kregen opgelegd en zij hun rechten moesten vrijwaren door voor elk niet aanvaard tariefdossier per kwartaal een nieuwe rechtsprocedure in te spannen.

Het inleiden van een gerechtelijke procedure is immers de enige beroepsmogelijkheid waarover de DNB's beschikken, aangezien er geen politieke instantie is waarop de DNB's zich kunnen beroepen bij fundamentele onenigheden met de regulator. Het kan dan ook wenselijk zijn een procedure te voorzien waarbij de betrokken minister van Energie over de nodige bevoegdheden beschikt om knopen door te hakken in aanslepende dossiers, zodat een verregaande proliferatie van juridische procedures in de toekomst kan worden vermeden.

## **Het dwangmatig nastreven van tariefdalingen**

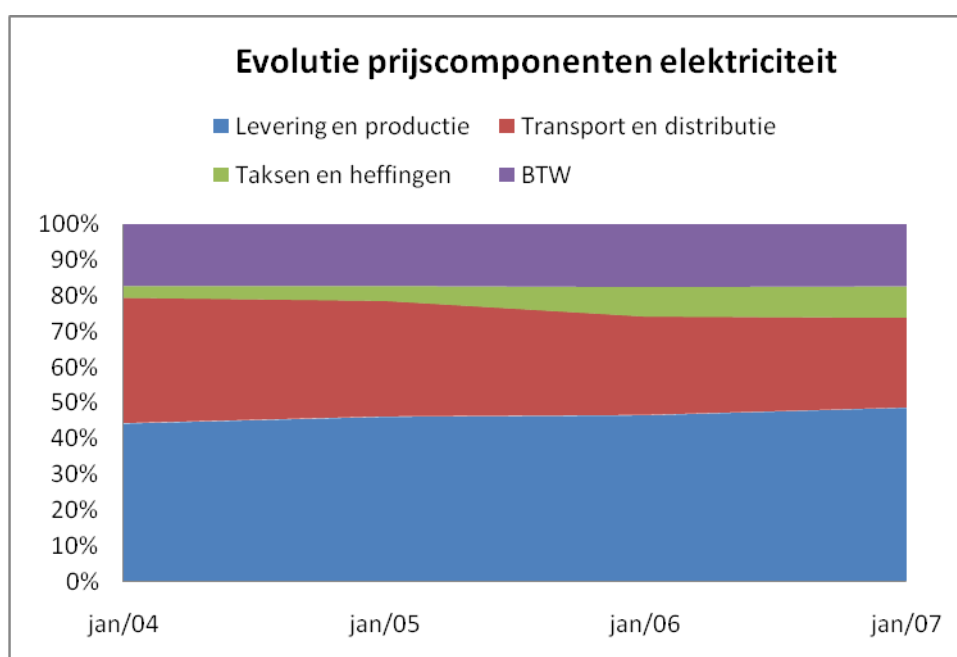
De DNB's dienen hun tariefvoorstellen in op basis van hun verwachtingen en ook de CREG oordeelt over de redelijkheid van de kosten op basis van schattingen. Afwijkingen tussen gebudgetteerde en werkelijke kosten dienen dan ook in de tarieven van de daarop volgende jaren te worden verwerkt, conform de relevante wettelijke bepalingen die zijn ondergebracht in een zogenaamde "bonus/malus-regeling".

Deels door ramingproblemen eigen aan het pril vrijmakingproces lagen in 2004, 2005 en 2006 de werkelijke kosten van de Vlaamse gemengde DNB's beneden de gebudgetteerde kosten waardoor de eindafnemers recht hadden op een belangrijke korting op de tarieven. Hoewel de sector pleitte voor een kostenteruggave gespreid over verschillende jaren om een tariefschok

te vermijden, heeft de CREG geoordeeld dat het verschil telkens in één keer in mindering moest gebracht worden van de tarieven van het daarop volgende jaar.

Door middel van een bruske toepassing van deze techniek van overdrachten en het verwerpen van talrijke reële kosten kon de CREG de voorbije jaren enkele spectaculaire tariefdalings aankondigen. In het persbericht merkt de regulator zelf op dat de opgelegde tariefdalings voor de Vlaamse gemengde DNB's tussen 2003 en 2005 maar liefst 54% bedroegen. Dergelijke zware ingrepen moesten "bewijzen" dat de liberalisering daadwerkelijk tot lagere prijzen leidt, ook al zijn de gereguleerde netbedrijven niet aan de marktwerking onderworpen.

De onderstaande grafiek illustreert dat de componenten levering en productie - samen met de taken en heffingen - steeds meer beslag leggen op de totale elektriciteitsprijs voor de consument, terwijl het aandeel van de componenten transport- en distributienetbeheer verhoudingsgewijs steeds kleiner wordt.



*Bron Eandis. Klant met verbruiksprofiel 3500 kWh/jaar waarvan 1300 kWh nacht.*

Voor 2007 hadden de DNB's een normaal budget ingediend dat beantwoordde aan de reële noden, maar uiteraard gevoelig hoger lag dan het kunstmatig naar beneden gehaalde budget 2006. De CREG kon geen vrede nemen met een dergelijke forse - maar te voorziene - tariefverhoging. Dergelijke stijging zou immers afbreuk doen aan de voormelde politiek van dalende distributienettarieven.

Om de stijging van de tarieven in 2007 ten alle koste af te remmen verwierp de CREG in de tariefbudgetten een globaal bedrag van 106 miljoen euro aan reële kosten voor elektriciteit en 57 miljoen euro aan reële kosten voor gas.

De CREG snoeide daarvoor vooral in de kosten die de Vlaamse gemengde DNB's maken voor activiteiten die door het Vlaamse Gewest worden opgelegd. Het betroffen onder meer:

- kosten voor sociale openbare dienstverplichtingen. Nochtans zijn deze kosten nodig om uitvoering te geven aan de regelgeving die aan de DNB's wordt opgelegd. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de kosten voor het plaatsen van budgetmeters en de LAC-werking van de OCMW's;

- kosten die worden gemaakt voor de compensatie van de fysische netverliezen en voor de levering van energie aan sociale klanten, waaronder de minimumlevering van 10 ampère. Nochtans zijn deze contracten het gevolg van correct gevolgde aanbestedingsdossiers in het kader van de wetgeving op de overheidsopdrachten;

- kosten voor het stimuleren van rationeel energiegebruik (REG) bij gezinnen, openbare instellingen en bedrijven;

- kosten voor verschillende klantendiensten.

Daarnaast werden door de CREG beslissingen opgelegd die een negatieve impact hadden op de billijke vergoeding die de aandeelhouders van de DNB's krijgen voor hun geïnvesteerde kapitalen. Deze ingreep betrof:

- een economisch onjuiste bepaling van het bedrijfskapitaal waardoor de basis voor de billijke vergoeding van de aandeelhouders onrechtmatig werd verlaagd;

- de toepassing van een lager afschrijvingspercentage op de activa van de DNB's dan het percentage dat de Vlaamse toezichthoudende overheid oplegt; met name een afschrijving van kabels en leidingen over 50 jaar in plaats van 33 jaar.

### **Aanslepende conflicten met de CREG**

De gevoerde tariefpolitiek – gecombineerd met een verbeterbare wettelijke tarifaire context – resulteerde tot op heden in aanslepende conflicten met de CREG. Zoals reeds gesteld, hadden de Vlaamse gemengde DNB's noodgedwongen talrijke gedingen ingeleid bij de Raad van State en het Hof van Beroep. Gelet op de systematische toekenning van voorlopige tarieven op kwartaalbasis leidde dit tot een explosieve toename van het aantal rechtszaken.

Na het jarenlang uitblijven van gerechtelijke uitspraken - wat in niet geringe mate leidde tot een verdere proliferatie van rechtszaken - werden recent door het Hof van Beroep arresten geveld in gedingen die door zuivere intercommunales waren ingeleid. Deze arresten houden een doorbraak in voor de economische benadering van enkele discussiepunten:

- op het vlak van de afschrijvingen werd gesteld dat de boekhoudwetgeving moet worden gevolgd en dus ook de regels van de toezichthoudende overheid. Kortom, de CREG moet zich baseren op de correcte boekhouding van de DNB's voor het nemen van tariefbeslissingen;

- bij het bepalen van de redelijkheid van de kosten van de distributienetbeheerders kan de CREG niet voorbijgaan aan de verplichting om kostenschrappingen degelijk te motiveren;

- de CREG mag bij de bonus/malus-bepaling geen onderscheiden gebruiken die de wet niet kent (budgetoverschotten versus boni) .

De uitspraken hadden dan ook als resultaat dat de CREG een aantal van zijn tarifaire standpunten moest herzien, waardoor snel duidelijk werd dat de regulator de neerwaartse druk op de distributietarieven niet kan aanhouden.

### **Minnelijke schikking via een dadingovereenkomst**

Sommige gerechtelijke uitspraken waren nagenoeg onuitvoerbaar, waardoor een impasse dreigde te ontstaan en de juridische onzekerheid enkel maar zou toenemen. Daarom hebben de Vlaamse gemengde DNB's, na intensief overleg, op 1 oktober 2007 met de CREG een minnelijke schikking gesloten die bestaat uit een dadingovereenkomst en een 'tekstvoorstel' voor een toekomstig Koninklijk Besluit voor meerjarentarieven op distributieniveau. Deze meerjarentarieven distributie zijn voorzien vanaf 2009 voor telkens een periode van 4 jaar.

In deze overeenkomst zijn afspraken gemaakt rond:

- een correctie op de verworpen kosten van de afgelopen jaren en dit in het bijzonder voor het budgetjaar 2007;
- het vastleggen van regels voor het totale inkomen en de billijke winstmarge van de DNB's.
- een verdeling van de kosten over de volgende jaren, om de tarifaire impact van de aanpassingen die voortvloeien uit de dadingovereenkomst te beperken;

De Vlaamse gemengde DNB's hebben ondertussen reeds de lopende gedingen met betrekking tot de tariefdossiers bij de bevoegde rechtbanken ingetrokken.

### **De distributienettarieven in 2008**

De voormelde afspraken rond de toekomstige tariefdossiers en de minnelijke schikking hebben de CREG niet belet om eenzijdig naar buiten te treden en hierbij aan te kondigen dat in afwijking van de vorige jaren de distributienettarieven in 2008 aanzienlijk zullen stijgen. Als reden geeft de CREG aan dat door de recente arresten van het Hof van Beroep zijn controlebevoegdheid dermate is aangetast dat hij de redelijkheid van de ingediende kosten niet meer kan toetsen.

De Vlaamse gemengde DNB's kunnen zich niet bij deze visie aansluiten en menen dat de inhoud van de mededeling niet aan de economische realiteit beantwoordt:

- de ingediende tariefvoorstellen houden uiteraard rekening met de afspraken die werden opgenomen in de dading die tussen de DNB's en de CREG is gesloten;

- de CREG neemt de kunstmatig laag gehouden tarieven van 2007 als referentie voor de ingediende tariefdossiers voor 2008. Echter, de ingediende voorstellen voor 2008 gaan ervan uit dat de DNB's hun werkelijke kosten via de tarieven kunnen recupereren en een billijke vergoeding ontvangen voor hun geïnvesteerde kapitalen. Dat was in 2007 niet het geval;

- het ingediende budget 2008 ligt dan ook in lijn met het ingediende – maar door de CREG niet aanvaarde - budget 2007. Voor elektriciteit is er zelfs een daling van het ingediende budget met 0,2%, terwijl voor aardgas de stijging beperkt blijft tot 3,2%. Het is dus geenszins zo dat de DNB's nu plots exorbitante eisen stellen.

### **Beheersbare kosten onder controle**

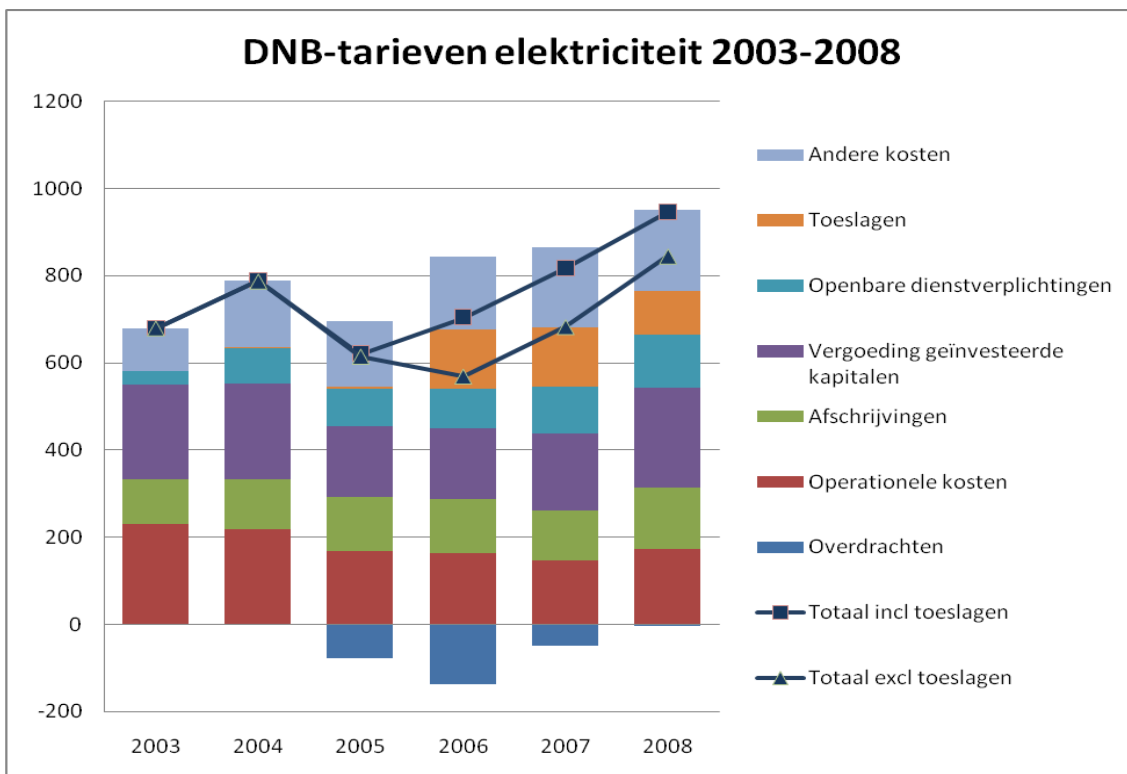
De Vlaamse gemengde DNB's houden een status quo op niveau van de ingediende tariefvoorstellen aan, ondanks de stijging van de niet-beheersbare kosten in het budget voor 2008, onder meer door een toename van de kosten van openbare dienstverplichtingen. De stabiliteit is dus te danken aan inspanningen op het vlak van de zogenaamde beheersbare kosten waarop de DNB's controle kunnen uitoefenen. Inderdaad, zowel voor gas als voor elektriciteit liggen de ingediende operationele kosten voor 2008 lager dan de kosten die voor 2007 waren ingediend.

De Vlaamse gemengde DNB's maken dus geen kosten omwille van de kosten. De reeds geleverde inspanningen hebben ertoe geleid dat de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet en dat de eigen operationele kosten onder controle zijn en zelfs trendmatig dalen. Dat blijkt ook uit de gunstige wijze waarop de tarieven van de Vlaamse gemengde sector zich verhouden tot die van vele andere DNB's. Ook in de toekomst zullen zij inspanningen blijven leveren op het niveau van de operationele kosten.

Alle voormelde stellingen kunnen voor elektriciteit in één enkele grafiek worden weergegeven. Deze grafiek toont aan dat de CREG van 2004 tot 2007 zware druk uitoefende op de distributienettarieven exclusief toeslagen. De grafiek toont eveneens aan dat de operationele kosten een duidelijke dalende trend vertonen. De toename van de operationele kosten in 2008 is een rechtstreeks gevolg van de veronderstelling dat de tarieven volgend jaar wél de werkelijke kosten van de DNB's zullen dekken, wat in 2007 niet het geval was.

Tezelfdertijd zien we een toename van de kosten van openbare dienstverplichtingen en vanaf 2006 een forse stijging van de toeslagen door de introductie van de zogenaamde "Elia-heffing" die de gemeenten gedeeltelijk en tijdelijk moet compenseren voor het verlies aan inkomsten die ze hebben geleden als gevolg van de liberalisering.

Even duidelijk is de kunstmatige wijze waarop de CREG in 2005, 2006 en 2007 de tarieven drukte door middel van boekhoudkundige overdrachten. Ten slotte moet ook gewezen worden op het herstel in 2008 van de vergoeding voor geïnvesteerde kapitalen die aandeelhouders en schuldeisers ontvangen tot op een niveau dat vergelijkbaar is met 2003-2004.



Bron: Eandis. Bedragen in miljoenen euro. Door de CREG aanvaarde kosten elektriciteit 2003-2007. Ingediende tariefvoorstellen 2008. Vergoeding geïnvesteerde kapitalen bevat zowel eigen als vreemd vermogen. Andere kosten bevatten meterhuur, systeembeheer, metering, netverliezen, pensioenen, aansluitingen en studiekosten.

Ook voor de activiteit aardgas kan de voorbije jaren een trendmatige daling van de operationele kosten worden vastgesteld, terwijl onder meer de kosten voor openbare dienstverplichtingen toenemen. Daarnaast kan eveneens in 2008 een herstel van de vergoeding voor geïnvesteerde kapitalen worden vastgesteld die rekening houdt met de afspraken die in de dading werden gemaakt. De toeslagen kenden geen dergelijke hoge vlucht als bij elektriciteit, omdat voor deze activiteit geen toeslag werd ingevoerd zoals de voormelde “Elia-heffing”. Ten slotte drukte de CREG ook voor gas de voorbije jaren de tarieven via de reeds besproken boekhoudkundige overdrachten.

## Besluit

De onheilstijding van de CREG over de stijging van de distributietarieven moet in een correcte context en een juist tijds kader worden geplaatst. Inderdaad, de DNB-tarieven zullen in 2008 stijgen ten opzichte van de voorbije jaren. Dergelijke stijging is echter onvermijdbaar en was bovendien voorspelbaar.

De regulator heeft in 2005, 2006 en 2007 de distributietarieven kunstmatig gedrukt via enerzijds boekhoudkundige overdrachten en anderzijds het verwerpen van reële en onvermijdbare kosten die de DNB's dienen te maken om hun belangrijke maatschappelijke verplichtingen na te komen.

Kortom, de aangekondigde verhoging van de tarieven in 2008 is niets anders dan een terugkeer naar een "normaal" en vooral houdbaar tariefniveau dat de werkelijke kosten dekt, de DNB's toelaat hun openbare dienstverplichtingen te vervullen, ruimte creëert om de kwaliteit van de netten op peil te houden en de aandeelhouders een billijke vergoeding geeft voor de geïnvesteerde kapitalen – conform de afspraken die gemaakt zijn met de CREG in het kader van de dadingovereenkomst.

Deze vaststelling houdt niet in dat de Vlaamse gemengde DNB's geen aandacht schenken aan de evolutie van hun kosten. Wel integendeel. Zij houden hun operationele kosten onder controle en deze kosten hebben de laatste jaren een dalende trend vertoond. Ook in de toekomst zullen de netbeheerders inspanningen blijven leveren om de efficiëntie te verhogen.

De Vlaamse gemengde DNB's zijn bovendien tegemoet gekomen aan de verzuchtingen van de regulator door de vele lopende rechtszaken in te trekken en op die manier hun bereidheid te tonen op een constructieve wijze mee te werken aan een verdere ontwikkeling van het distributienetbeheer in Vlaanderen en het tariefbeleid dat daarmee gepaard gaat.