

In welke mate kunnen lidstaten maximumprijzen opleggen voor elektriciteit en gas?

Evelien Vanhauter

Onder wetenschappelijke begeleiding van Prof. Dr. Bram Delvaux

1. INLEIDING

1.1. ONDERZOEKSVRAAG

De oprichting van de Europese Unie had o.a. tot doel om een gemeenschappelijke markt te verwezenlijken, waarbij prijzen tot stand moeten komen door de wisselwerking van vraag en aanbod.¹ Ook op het vlak van elektriciteit en gas dient een gemeenschappelijke markt tot stand te komen. Dit betekent concreet dat de energieprijzen onderworpen zijn aan het spel van vraag en aanbod. Evenwel dient te worden opgemerkt dat lidstaten soms interveniëren door maximumprijzen op te leggen voor energie. In deze paper wordt dan ook nader ingegaan op de vraag naar de mogelijkheid van lidstaten om maximumprijzen op te leggen voor elektriciteit en gas. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

“In welke mate kunnen lidstaten maximumprijzen opleggen voor elektriciteit en gas?”

De onderzoeksvraag omvat in eerste instantie de vraag naar de mogelijkheid voor lidstaten om maximumprijzen op te leggen in het licht van de Europese regelgeving. Er wordt met name nagegaan of lidstaten überhaupt wel maximumprijzen mogen opleggen voor elektriciteit en gas. In tweede instantie impliceert de onderzoeksvraag een behandeling van het Belgische kader. Er wordt namelijk bekeken of het huidige Belgische kader conform het recht van de Europese Unie is.

1.2. METHODIEK

Deze paragraaf dient ertoe om uit te leggen welk stappenplan wordt gevolgd om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen. Om goed te begrijpen waarover de problematiek gaat, wordt in het eerste hoofdstuk uitgelegd wat de

¹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2011, 135.

begrippen “interne energiemarkt” en “maximumprijzen” inhouden. Eenmaal deze concepten nader zijn toegelicht, wordt bekeken of een interne energiemarkt wel verzoenbaar is met de mogelijkheid voor lidstaten om maximumprijzen op te leggen.

In het tweede hoofdstuk wordt aangevangen met de bespreking van de visie van de Europese Unie inzake het opleggen van maximumprijzen. Na een toelichting van het Europees wetgevend kader inzake prijsregulering van energie, wordt het arrest *Federutility* van het Hof van Justitie uitvoerig besproken. Dit laat toe te concluderen dat prijsregulering weldegelijk mogelijk is, indien bepaalde voorwaarden vervuld zijn.

Het derde hoofdstuk strekt ertoe om deze voorwaarden te transponeren naar het Belgische niveau. Er wordt met name bekeken of de Belgische prijsreguleringsmechanismen conform het recht van de Europese Unie zijn. Hiervoor wordt vooreerst stilgestaan bij enkele algemeenheden, die ertoe dienen om het verhaal op Belgisch niveau beter te kunnen volgen. Daarna worden de prijsregulerende mechanismen besproken. Hierbij wordt steeds bekeken of deze mechanismen conform het recht van de Europese Unie zijn. Ten slotte wordt, bij wijze van toemaatje, kort ingegaan op de Belgische sociale maximumprijzen voor energie.

Na de bespreking van de hierboven vermelde hoofdstukken, wordt in het vierde hoofdstuk getracht de bevindingen uit deze paper samen te voegen in een conclusie. Er wordt met andere woorden een antwoord geformuleerd op de vooropgestelde onderzoeksvraag.

2. INTERNE MARKT EN PRIJSREGULERING: EEN GOED HUWELIJK?

In dit hoofdstuk worden twee essentiële begrippen van de onderzoeksvraag besproken: de interne energiemarkt (§1) en de maximumprijzen (§2). Dit laat toe een beter beeld te schetsen over de problematiek die in de onderzoeksvraag wordt aangehaald. Eenmaal de begrippen zijn toegelicht, wordt de onderlinge verhouding van beide concepten nader bekeken: “Is prijsregulering wel verzoenbaar met de interne energiemarkt?” (§3).

2.1. INTERNE ENERGIEMARKT

Het verwezenlijken van de interne markt is één van de essentiële doelstellingen van de Europese Unie.² Het begrip wordt dan ook toegelicht in art. 26, lid 2

² K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2011, 135.

van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU)³:

*“De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen.”*⁴

In deze bepaling streeft de Europese Unie dus naar een competitieve en grensoverschrijdende markt voor goederen, personen, diensten en kapitaal.⁵

Het is belangrijk, in het kader van de onderzoeksvraag, om twee aspecten van de interne markt nader te bespreken. Het eerste aspect betreft de vereiste van “negatieve integratie”. Dit omhelst een geheel van verbodsbepalingen, die ervoor zorgen dat alle handelsbelemmeringen tussen de lidstaten verdwijnen. Het tweede aspect betreft de vereiste van “onverstoorde mededinging” tussen de lidstaten. Dit betekent dat marktafspraken en staatssteun uit den boze zijn: men moet namelijk de vrije (competitieve) markt laten spelen.⁶

De Europese Unie wil ook op het vlak van elektriciteit en gas een interne markt verwezenlijken.⁷ In dit verband spreekt men dan over de “interne elektriciteitsmarkt”, respectievelijk de “interne gasmarkt”. Er dient te worden opgemerkt dat de Europese Unie een specifiek artikel voor de interne energiemarkt heeft voorzien. Art. 194, lid 1, a) VWEU luidt namelijk als volgt:

*“In het kader van de totstandbrenging en de werking van de interne markt en rekening houdend met de noodzaak om het milieu in stand te houden en te verbeteren, is het beleid van de Unie op het gebied van energie, in geest van solidariteit tussen de lidstaten erop gericht: a) de werking van de energiemarkt te waarborgen; (...)”*⁸

Ook bij het realiseren van de interne energiemarkt kan m.i. de logica van de “negatieve integratie” en de “onverstoorde mededinging” worden doorgetrokken. Vooreerst moeten elektriciteit en gas namelijk vrij verkocht kunnen worden tussen de lidstaten.⁹ Leveranciers van de ene lidstaat moeten dus vrij hun energie kunnen verkopen aan consumenten van de andere lidstaat.

³ *Ibid.*

⁴ Art. 26, lid 2 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

⁵ I. BERNAERTS, “De interne markt voor energie – toren van Babel of haalbaar project?” in *Jaarboek Energierecht 2010*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2011, 1.

⁶ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2011, 136-137.

⁷ I. BERNAERTS, “De interne markt voor energie – toren van Babel of haalbaar project?” in *Jaarboek Energierecht 2010*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2011, 1.

⁸ Art. 194, lid 1, a) Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

⁹ I. BERNAERTS, “De interne markt voor energie – toren van Babel of haalbaar project?” in *Jaarboek Energierecht 2010*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2011, 1.

Daarenboven moeten ook de beginselen van het mededingingsrecht worden geëerbiedigd.

De voordelen van de interne energiemarkt kunnen nauwelijks overschat worden: er zijn voordelen voor de consument, de leveranciers en de lidstaten. De consument kan namelijk vrij zijn leverancier kiezen, waardoor hij steeds de laagste prijs kan krijgen. De leveranciers genieten van meer schaalvoordelen en minder transactiekosten. Hoe meer en hoe grootschaliger leveranciers hun energie kunnen verkopen, hoe meer winst ze zullen maken. De voordelen van de consument en de leveranciers komen in het algemeen ook de lidstaten ten goede. Daarenboven zorgt een interne energiemarkt voor een gemakkelijkere verwezenlijking van de doelstellingen inzake het klimaat, wat uiteindelijk voor iedereen een goede zaak is.¹⁰

Toch dient te worden opgemerkt dat de lidstaten er niet helemaal in slagen om de interne energiemarkt te verwezenlijken. Vooreerst is er een praktisch probleem: de huidige technologie laat namelijk niet toe om energie gemakkelijk door de verschillende lidstaten te transporteren.¹¹ Volgens mij is er daarenboven ook nog een belangrijk economisch probleem: lidstaten neigen namelijk vaak naar protectionistische maatregelen om hun eigen markt veilig te stellen, wat natuurlijk haaks staat op het principe van de interne markt.

2.2. PRIJSREGULERING: MAXIMUMPRIJZEN

Een belangrijk gevolg van de interne energiemarkt is het feit dat leveranciers, in beginsel, zelf een deel van de prijs voor elektriciteit en gas bepalen.¹² Overheden kunnen echter tussenkomen in deze vrije prijsvorming van de leveranciers. Dit fenomeen van overheidsoptreden wordt “prijsregulering” genoemd.¹³

Er zijn verschillende vormen van prijsregulering: overheden kunnen er bijvoorbeeld voor opteren om minimumprijzen dan wel maximumprijzen op te leggen, informatieverplichtingen in het leven te roepen of een prijsbevrozing door te voeren.¹⁴ In het licht van de onderzoeksvraag is deze paragraaf echter beperkt tot een verduidelijking van het begrip “maximumprijs”. Als overheden een maximumprijs opleggen, dan is er sprake van een fixatie van de prijs.¹⁵ Er komt namelijk een welbepaald plafond dat de leveranciers niet mogen

¹⁰ I. BERNAERTS, “De interne markt voor energie – toren van Babel of haalbaar project?” in *Jaarboek Energierecht 2010*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2011, 1-2.

¹¹ I. BERNAERTS, “De interne markt voor energie – toren van Babel of haalbaar project?” in *Jaarboek Energierecht 2010*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2011, 4.

¹² T. VERMEIR, “Energieprijzen zijn niet zo reguleerbaar”, *Juristenkrant* 12 november 2008, 13.

¹³ C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, “Prijsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector”, *SEW* 61(2013)6, 263.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

overschrijden: de prijs mag dus niet hoger zijn dan het vooropgestelde plafond.¹⁶

2.3. EEN GOED HUWELIJK?

De voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk laten blijken dat de combinatie van interne markt en prijsregulering een schijnbare contradictie vormen. Door prijsregulering wordt de werking van de interne markt verstoord. Dit kan goed worden aangetoond aan de hand van twee belangrijke effecten van prijsregulering in een vrijgemaakte markt.¹⁷

Vooreerst zorgen maximumprijzen ervoor dat elektriciteit en gas onder het marktevenwicht worden verkocht. Dit zal leiden tot tekorten in de desbetreffende lidstaat, omdat alle consumenten hun energie in deze lidstaat willen kopen. Maximumprijzen zorgen er namelijk voor dat de prijzen niet verder kunnen stijgen. Aangezien consumenten steeds de goedkoopste prijs willen, zullen ze dan ook geneigd zijn om hun energie in deze lidstaat aan te kopen. Als iedere consument op deze manier redeneert, zal er een tekort aan energie ontstaan in de desbetreffende lidstaat.¹⁸

Ten tweede zorgen maximumprijzen ervoor dat de toegang van buitenlandse energieleveranciers tot de nationale markt van de lidstaat wordt belemmerd.¹⁹ Energieleveranciers zullen m.i. weigerachtig staan tegenover de idee om elektriciteit en gas te verkopen in lidstaten waar maximumprijzen gelden.

De bespreking van het voorgaande laat toe om de problematiek uit de vooropgestelde onderzoeksvraag beter te begrijpen. Nu het duidelijk is dat maximumprijzen een negatief effect hebben op het verwezenlijken van de interne energiemarkt, wordt in het volgende hoofdstuk dan ook aangevangen met het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Er wordt namelijk ingegaan op de Europese visie inzake prijsregulering van elektriciteit en gas. Hierbij wordt zowel de Europese wetgeving als de rechtspraak van het Hof van Justitie nader bekeken.

¹⁶ S.M. FLYNN, *Economie voor Dummies*, Nijmegen, Pearson Education, 2009, 179.

¹⁷ C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, "Prijsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector", *SEW* 61(2013)6, 261.

¹⁸ C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, "Prijsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector", *SEW* 61(2013)6, 261.

¹⁹ *Ibid.*

3. EUROPESE VISIE INZAKE PRIJSREGULERING VOOR ELEKTRICITEIT EN GAS

Uit het voorgaande hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat de Europese Unie streeft naar een interne markt voor elektriciteit en gas. Aangezien “interne markt” en “prijsregulering” op het eerste zicht onverzoenbaar lijken, dient te worden nagegaan of de Europese Unie hieraan tegemoet komt. In dit hoofdstuk wordt er met andere woorden onderzocht of de Europese Unie prijsregulering op de elektriciteits- en gasmarkten toelaat.

Hiervoor wordt eerst en vooral het Europees wetgevend kader geraadpleegd (§1). Uit de bespreking van de Richtlijn 2009/72/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van de Richtlijn 2003/54/EG (hierna: Derde Elektriciteitsrichtlijn)²⁰ en de Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG (hierna: Derde Gasrichtlijn)²¹ zal blijken dat prijsregulering mogelijk is, indien bepaalde voorwaarden vervuld zijn. Deze voorwaarden worden besproken aan de hand van een arrest van het Hof van Justitie, namelijk de zaak *Federutility* (§2). Ten slotte worden enkele algemene beschouwingen geponeerd (§3).

3.1. EUROPEES WETGEVEND KADER: DERDE ELEKTRICITEITS- EN GASRICHTLIJN

Bij de bespreking van het Europees wetgevend kader ligt de focus op het “derde energiepakket”. Met dit “derde energiepakket” trachtte de Europese Unie de bescherming van de consumenten te verhogen door twee richtlijnen aan te nemen, namelijk de Derde Elektriciteitsrichtlijn en de Derde Gasrichtlijn.²² Deze paragraaf dient er dan ook toe om nader te onderzoeken of deze richtlijnen enige soelaas kunnen bieden in het vraagstuk van eventuele prijsregulering door de lidstaten.

Het vigerende Europees wetgevend kader inzake prijsregulering voor elektriciteit is terug te vinden in art. 3, lid 2 van de Derde Elektriciteitsrichtlijn.²³ Dit artikel luidt als volgt:

“Met volledige inachtneming van de toepasselijke bepalingen van het Verdrag, met name artikel 86, mogen de lidstaten in het algemeen economisch belang

²⁰ Richtlijn 2009/72/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van de Richtlijn 2003/54/EG, *Pb.L.* 211 14 augustus 2009.

²¹ Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG, *Pb.L.* 211 14 augustus 2009.

²² E. MUYLLE en B. VERANNEMAN, “Het derde pakket: de richtlijn voor consumenten?” in *Jaarboek Energierecht 2010*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2011, 178.

²³ C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, “Prijsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector”, *SEW* 61(2013)6, 266.

*aan elektriciteitsbedrijven openbaredienstverplichtingen opleggen, die betrekking kunnen hebben op de zekerheid, waaronder de leverings- en voorzieningszekerheid, de regelmaat, de kwaliteit en de prijs van de leveringen zijn begrepen, alsmede op de bescherming van het milieu, met inbegrip van energie-efficiëntie, energie uit hernieuwbare bronnen en bescherming van het klimaat. Deze verplichtingen zijn duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar en waarborgen de gelijke toegang voor communautaire elektriciteitsbedrijven tot nationale consumenten (...)*²⁴

Uit deze bepaling volgt dat prijsregulering slechts mogelijk is, indien er aan de voorwaarden uit de bepaling voldaan is. Dit betekent concreet dat de lidstaten slechts kunnen interveniëren in de vrije prijsvorming, indien de voorwaarden uit art. 3, lid 2 van de Derde Elektriciteitsrichtlijn worden nageleefd.²⁵ De bespreking van de voorwaarden komt aan bod in paragraaf 2 van dit hoofdstuk.

Het huidige Europees wetgevend kader inzake prijsregulering voor gas is vervat in art. 3, lid 2 van de Derde Gasrichtlijn.²⁶ Deze bepaling is volledig analoog met de hierboven besproken bepaling inzake prijsregulering voor elektriciteit.²⁷ De lidstaten kunnen dus enkel interveniëren, indien de voorwaarden uit art. 3, lid 2 van de Derde Gasrichtlijn vervuld zijn.²⁸

3.2. VOORWAARDEN VOOR PRIJSREGULERING: ARREST *FEDERUTILITY*

Zoals uit de bespreking van het Europees wetgevend kader blijkt, zijn er enkele voorwaarden opdat prijsregulering vanwege de lidstaten in de elektriciteit- en gasmarkten mogelijk is. Deze cumulatieve voorwaarden werden nader toegelicht in een arrest van het Hof van Justitie, namelijk het arrest *Federutility*.²⁹ Na een korte bespreking van de feitelijke achtergrond van deze zaak, wordt dan ook verder ingegaan op de verduidelijking van deze voorwaarden door het Hof van Justitie. Er dient te worden opgemerkt dat het derde energiepakket toen nog niet geïmplementeerd was.³⁰ Het Hof van Justitie baseerde zich dan ook op de voorganger van de Derde Gasrichtlijn, namelijk de Richtlijn 2003/55/EG betreffende de gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van Richtlijn 98/30/EG

²⁴ Art. 3, lid 2 Derde Elektriciteitsrichtlijn.

²⁵ C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, “Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector”, *SEW* 61(2013)6, 266.

²⁶ C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, “Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector”, *SEW* 61(2013)6, 266.

²⁷ Art. 3, lid 2 Derde Elektriciteitsrichtlijn *juncto* art. 3, lid 2 Derde Gasrichtlijn; B. DELVAUX en C. SUYKENS, “Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?” in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 224.

²⁸ C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, “Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector”, *SEW* 61(2013)6, 266.

²⁹ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 23 en 47.

³⁰ T. DERUYTTER, noot onder HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010, *MER* 2011, 30.

(hierna: Tweede Gasrichtlijn)³¹. Deze oudere richtlijn omvat eenzelfde bepaling inzake prijsregulering voor gas als de hierboven besproken bepalingen.³²

3.2.1. Feitelijke achtergrond

In het arrest *Federutility*, sprak het Hof van Justitie zich uit over de mogelijkheid van prijsregulering in de aardgassector door de lidstaten.³³ De feiten kunnen als volgt worden samengevat. Een Italiaans bedrijf, *Federutility*, ging niet akkoord met de invoering van maximumprijzen voor aardgas. Het bedrijf stelde dat er een volledige liberalisering van de aardgasmarkt moet tot stand komen. Overeenkomstig het recht van de Europese Unie, is de uiterste datum hiervoor 1 juli 2007. Er werd echter een wet gestemd, waardoor het voor de overheid mogelijk is om “referentieprijzen” vast te stellen voor de levering van aardgas.³⁴ Dit gebeurde bij besluit van de AEEG (i.e. de Italiaanse regulator).³⁵ *Federutility* ging in tegen dit besluit en stelde dat de invoering van die “referentieprijzen” na 1 juli 2007 een schending van het recht van de Europese Unie uitmaakt. De nationale rechter stelde hierover prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie. Vereenvoudigd kwam het vraagstuk hier op neer: “Is de Italiaanse bepaling, die prijsregulering toelaat, in strijd met art. 23 van de Tweede Gasrichtlijn, die de openstelling van de gasmarkt waarborgt?”³⁶

In een eerste beweging stelt het Hof van Justitie dat art. 23 van de Tweede Gasrichtlijn niet expliciet bepaalt dat de gasmarkt uitsluitend door de wisselwerking van vraag en aanbod moet tot stand komen. Het Hof van Justitie voegt hier echter wel onmiddellijk aan toe dat dit kan worden afgeleid uit de geest van de richtlijn, nl. de volledige vrijmaking van de aardgasmarkt. Daarom hebben de lidstaten de verplichting om ervoor te zorgen dat de leveranciers kunnen functioneren in een concurrerende aardgasmarkt.³⁷ Hiermee bevestigt het Hof van Justitie dus het “principe van vrije prijsvorming” op de markt.³⁸

In een tweede beweging erkent het Hof van Justitie echter wel dat art. 23 van de Tweede Gasrichtlijn toelaat dat lidstaten kunnen ingrijpen om de

³¹ Richtlijn 2003/55/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van Richtlijn 98/30/EG, *Pb.L.* 176 15 juli 2003.

³² Art. 3, lid 2 Tweede Gasrichtlijn.

³³ B. DELVAUX en C. SUYKENS, “Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?” in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 226 en T. DERUYTTER, noot onder HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010, *MER* 2011, 23.

³⁴ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 10-13.

³⁵ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 11 en T. DERUYTTER, noot onder HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010, *MER* 2011, 28.

³⁶ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 13-14 en 16.

³⁷ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 18-19.

³⁸ B. DELVAUX en C. SUYKENS, “Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?” in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 227.

consumenten te beschermen.³⁹ De lidstaten kunnen hierbij interveniëren in onder andere de prijsvorming door “verplichtingen inzake openbare dienstverlening” op te leggen.⁴⁰ Dit zijn verplichtingen die door de lidstaten worden opgelegd aan marktspelers met als doel een bepaalde bescherming te bieden aan de consumenten.⁴¹ Deze openbare dienstverplichtingen dienen noodzakelijk te zijn, in die zin dat de loutere vrije markt niet dezelfde bescherming zou bieden.⁴² Door het de lidstaten mogelijk te maken om te interveniëren in de prijsvorming door openbare dienstverplichtingen op te leggen, bevestigt het Hof van Justitie het in art. 3, lid 2 van de Tweede Gasrichtlijn neergelegde “beginsel van interventie van de staat”. Dit beginsel speelt echter enkel indien er aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan. Als er aan deze drie voorwaarden voldaan is, dan kan een lidstaat interveniëren in de prijsvorming van aardgas zonder dat daarbij art. 23 van de Tweede Gasrichtlijn geschonden wordt.⁴³

3.2.2. *Cumulatieve voorwaarden voor prijsregulering*

a. Algemeen economisch belang

Uit het samenlezen van art. 3, lid 2 van de Tweede Gasrichtlijn en art. 106 VWEU kan de eerste voorwaarde worden afgeleid: “de interventie moet gerechtvaardigd zijn wegens het algemeen economisch belang”. Wat dit nu concreet inhoudt, wordt niet gedefinieerd in de Tweede Gasrichtlijn. Het Hof van Justitie stelt dat de lidstaten zelf moeten definiëren wat de precieze omvang en organisatie is van de diensten van algemeen economisch belang. Het Hof van Justitie verantwoordt dit door te stellen dat de minimumnormen uit de Tweede Gasrichtlijn moeten worden geïnterpreteerd op nationaal vlak in de concrete, nationale omstandigheden.⁴⁴

Hieruit volgt dat de lidstaten zelf kunnen bepalen of het algemeen economisch belang vereist dat ze al dan niet openbare dienstverplichtingen opleggen aan leveranciers van gas. De lidstaten moeten hierbij enerzijds “de doelstellingen van de liberalisering” en anderzijds “de noodzakelijke bescherming van de eindafnemer” trachten te verzoenen.⁴⁵

³⁹ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 20.

⁴⁰ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 21 en B. DELVAUX en C. SUYKENS, “Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?” in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 227.

⁴¹ T. DERUYTTER, noot onder HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010, *MER* 2011, 28.

⁴² *Ibid.*

⁴³ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 17-25.

⁴⁴ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 26, 29 en 30.

⁴⁵ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 32.

b. Evenredigheidsbeginsel

Het Hof van Justitie stelt dat art. 106 VWEU ook een tweede voorwaarde voor interventie van de lidstaat bevat: “lidstaten moeten het evenredigheidsbeginsel in acht nemen”. Dit betekent dat de openbaredienstverplichtingen na 1 juli 2007 enkel aan het spel van vraag en aanbod mogen verzaken, als het noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het algemeen economisch belang.⁴⁶

Ook de evenredigheidstoets wordt opgedragen aan de nationale rechters. Het Hof van Justitie geeft hierbij wel een aantal richtsnoeren. Vooreerst moet de interventie beperkt zijn in de tijd: de interventie mag niet langer duren dan noodzakelijk is. Zo wil men vermijden dat de maatregel onbeperkt van toepassing zou blijven. De loutere vermelding dat de interventie tijdelijk is, is niet voldoende om de evenredigheidstoets te doorstaan. De rechter moet zelf *in concreto* beoordelen of de tijdsduur al dan niet beperkt is. Ten tweede mag de interventie niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is om de doelstelling van het algemeen economisch belang te verwezenlijken. De derde en laatste richtsnoer houdt in dat de evenredigheid ook moet worden getoetst aan de begunstigen van de maatregel. Hierbij stelt het Hof van Justitie dat de interventie van de lidstaat zowel ten goede mag komen aan particulieren als aan ondernemingen. Het Hof van Justitie preciseert hierbij dat het evenredigheidsbeginsel geschonden is, indien de referentieprijzen de particulieren en ondernemingen gelijkelijk ten goede komen. Er dient dus een onderscheid te worden gemaakt.⁴⁷

c. Duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend, controleerbaar en de noodzaak van gelijke toegang van de aardgasbedrijven van de Unie tot de consument

In art. 3, lid 2 van de Tweede Gasrichtlijn wordt nog een derde voorwaarde geponeerd voor interventie van de staat: “de openbaredienstverplichting moet duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar zijn en de gelijke toegang van de aardgasbedrijven van de Unie tot de consument moet noodzakelijk gewaarborgd zijn”.⁴⁸ Het Hof van Justitie beperkt zich tot de uitlegging van het niet-discriminerend karakter. Hier moet de nationale rechter onderzoeken of de vaststelling van de referentieprijzen een discriminerend effect heeft.⁴⁹ Dit is onder andere het geval wanneer sommige

⁴⁶ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 33.

⁴⁷ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 34-36 en 39-43.

⁴⁸ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 44.

⁴⁹ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 45.

ondernemingen voornamelijk zwaarder getroffen worden dan andere (m.i. vergelijkbare) ondernemingen.⁵⁰

Er dient echter te worden opgemerkt dat een advocaat-generaal in een later advies aan het Hof van Justitie het concept “transparantie” nader heeft uitgewerkt. Hij stelt dat deze voorwaarde enerzijds duidelijke definiëring van de openbaredienstverplichting en anderzijds rechtszekerheid voor de rechtsonderhorigen vereist.⁵¹

3.2.3. *Belang*

Het belang van dit arrest kan moeilijk overschat worden. Het Hof van Justitie stelt namelijk uitdrukkelijk dat nationale overheden over de mogelijkheid beschikken om maximumprijzen op te leggen voor gas in het kader van openbaredienstverplichtingen. Hiervoor moeten echter de drie cumulatieve voorwaarden vervuld zijn.⁵²

Er dient te worden opgemerkt dat deze voorwaarden met succes werden toegepast in latere case law van het Hof van Justitie. Zo werden de voorwaarden bijvoorbeeld gebruikt bij de toetsing van de Italiaanse energiewetgeving aan het Unierecht in het arrest *Enel Produzione SpA v. Autorità per l'energia elettrica e il gas* (i.e. het arrest *Enel Produzione*).⁵³

Het arrest *Federutility* doet echter twee belangrijke vragen rijzen in de actuele stand van zaken. Vooreerst kan men zich afvragen of de voorwaarden ook van toepassing zijn bij het invoeren van maximumprijzen voor elektriciteit. Dit moet bevestigend beantwoord worden. De Tweede Elektriciteitsrichtlijn bevat namelijk vergelijkbare bepalingen, die ingebed zijn in een gelijkaardige structuur.⁵⁴ Daarnaast kan men zich de vraag stellen wat de actuele waarde is van het arrest sinds de invoering van de Derde Gasrichtlijn. Ook hier rijzen geen problemen, want het arrest blijft ook na de invoering van de Derde Gasrichtlijn relevant.⁵⁵ De bepalingen waarop het Hof van Justitie zich baseerde, zijn namelijk niet substantieel gewijzigd in de Derde Gasrichtlijn.⁵⁶

⁵⁰ HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 46 en B. DELVAUX en C. SUYKENS, “Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?” in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 231.

⁵¹ Concl. Adv. Gen. P. CRUZ VILLALÓN bij HvJ, Zaak C-242/10 *Enel Produzione* 21 december 2011 Jur. I-13665, r.o. 81 en B. DELVAUX en C. SUYKENS, “Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?” in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 231.

⁵² HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010 Jur. I-03377, r.o. 47.

⁵³ HvJ, Zaak C-242/10 *Enel Produzione* 21 december 2011 Jur. I-13665.

⁵⁴ T. DERUYTTER, noot onder HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010, *MER* 2011, 30.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ B. DELVAUX en C. SUYKENS, “Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?” in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 222 en T. DERUYTTER, noot onder HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010, *MER* 2011, 30.

De logica van het arrest *Federutility* kan dus gewoon worden doorgetrokken bij geschillen onder de Derde Gasrichtlijn.⁵⁷

3.3. ALGEMENE BESCHOUWINGEN

Ondanks het feit dat de Europese Unie streeft naar een interne elektriciteitsmarkt en een interne gasmarkt, blijkt prijsregulering vanwege de lidstaten niet helemaal verboden in het Unierecht. Uit het voorgaande volgt namelijk dat art. 3, lid 2 van de Derde Elektriciteitsrichtlijn en van de Derde Gasrichtlijn de lidstaten toelaat om maximumprijzen op te leggen voor elektriciteit en gas in het kader van openbaredienstverplichtingen. Hiervoor gelden echter strikte voorwaarden, die niet nader verduidelijkt worden in de richtlijnen.

In de zaak *Federutility* bracht het Hof van Justitie duidelijkheid omtrent de voorwaarden inzake prijsregulering voor gas. Er dient te worden opgemerkt dat deze verduidelijkingen ook gelden indien het gaat om een regulering van elektriciteitsprijzen. Daarenboven gelden deze verduidelijkingen ook bij het reguleren van elektriciteits- en gasprijzen onder de inwerkingtreding van het derde energiepakket.

Indien aan de vooropgestelde voorwaarden voldaan is, mogen de lidstaten interveniëren in de vrije prijsvorming van elektriciteit en gas. Deze interventie schendt het recht van de Europese Unie niet.

Er dient te worden opgemerkt dat de bevindingen uit dit hoofdstuk een belangrijke aanzet vormen om een antwoord te formuleren op de vooropgestelde onderzoeksvraag. De lidstaten kunnen namelijk maximumprijzen opleggen voor elektriciteit en gas, indien er aan drie cumulatieve voorwaarden voldaan is. Ten eerste moet het algemeen economisch belang vereisen dat er openbaredienstverplichtingen worden opgelegd. Ten tweede moeten de lidstaten het evenredigheidsbeginsel in acht nemen wanneer ze willen interveniëren in de prijsvorming. Ten derde dient de openbaredienstverplichting duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar te zijn. Deze derde voorwaarde vereist daarenboven dat de gelijke toegang van de energiebedrijven van de Europese Unie tot de consumenten gewaarborgd blijft.

Om een concreet antwoord te formuleren op de vooropgestelde onderzoeksvraag, is het noodzakelijk om deze Europese wetgeving en rechtspraak te transponeren naar het Belgische niveau. In het volgende hoofdstuk wordt dan ook ingegaan op het Belgische kader inzake maximumprijzen voor elektriciteit en gas. Vooreerst strekt het volgende hoofdstuk ertoe om kennis te maken met het mechanisme van

⁵⁷ T. DERUYTTER, noot onder HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010, *MER* 2011, 30.

maximumprijzen voor energie op het Belgische grondgebied. Daarenboven dient de bespreking van het nationale niveau als bijkomende illustratie van de besproken Europese visie op de mogelijkheid tot prijsregulering. Er worden namelijk verschillende nationale voorzieningen getoetst aan de voorwaarden uit de besproken rechtspraak van het Hof van Justitie.

4. BELGISCH KADER M.B.T. PRIJSREGULERING VOOR ELEKTRICITEIT EN GAS

Zoals hierboven reeds is aangehaald, dient dit hoofdstuk ertoe om kennis te maken met de werking van maximumprijzen voor energie op het Belgische nationale niveau. Hiervoor wordt in eerste instantie het “principe van vrije prijsvorming” herhaald in het licht van de nationale economische wetgeving (§1). Daarna wordt er stilgestaan bij twee belangrijke federale wetten, die enkele specifieke bepalingen inzake prijsregulering van energie bevatten (§2). Als toemaatje worden vervolgens de sociale maximumprijzen besproken in het licht van de voorwaarden uit het arrest *Federutility* (§3). Bij wijze van afsluiting worden enkele algemene beschouwingen geponeerd (§4).

4.1. PRINCIPE VAN VRIJE PRIJSVORMING

In het Belgische economisch recht wordt uitgegaan van het principe van vrije prijsvorming.⁵⁸ Dit principe is onder andere terug te vinden in art. V.2. van het recente Wetboek van economisch recht van 28 februari 2013.⁵⁹ Deze bepaling luidt als volgt:

*“De prijzen van goederen en diensten worden bepaald door de vrije mededinging.”*⁶⁰

Er dient echter te worden opgemerkt dat het principe van vrije prijsvorming niet onbeperkt geldt. Er zijn namelijk uitzonderingen mogelijk, waaronder de mogelijkheid voor de overheidsinstanties om minimumprijzen en maximumprijzen op te leggen voor bepaalde goederen en diensten.⁶¹

⁵⁸ Art. V.2. Wetboek economisch recht van 28 februari 2013 en E. MATTIOLI, M. VAN SCHOORISSE en J. YSEWYN, *De Belgische Mededingingswet 2013: een praktische en kritische analyse*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2013, 153.

⁵⁹ E. MATTIOLI, M. VAN SCHOORISSE en J. YSEWYN, *De Belgische Mededingingswet 2013: een praktische en kritische analyse*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2013, 153.

⁶⁰ Art. V.2. Wetboek economisch recht van 28 februari 2013.

⁶¹ E. MATTIOLI, M. VAN SCHOORISSE en J. YSEWYN, *De Belgische Mededingingswet 2013: een praktische en kritische analyse*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2013, 153.

Om te weten of het principe van vrije prijsvorming ook geldt voor de energiesector, is het noodzakelijk om terug te koppelen naar het arrest *Federutility* van het Hof van Justitie. In dit arrest wordt het principe van vrije prijsvorming namelijk gewoon doorgetrokken naar de elektriciteits- en gassector. Dit is m.i. logisch, aangezien er m.i. geen reden is om energie anders te behandelen dan andere goederen en diensten. Dit betekent dus dat de prijzen op de Belgische energiemarkt in principe door de wisselwerking van vraag en aanbod moeten tot stand komen. Het Hof van Justitie benadrukte echter wel dat de overheidsinstanties de mogelijkheid hebben om, bij wijze van uitzondering, minimum- en maximumprijzen op te leggen voor elektriciteit en gas. In het licht van de centrale onderzoeksvraag is het dan ook belangrijk om dieper in te gaan op hoe het mechanisme van maximumprijzen op het Belgische niveau vorm en inhoud heeft gekregen.

4.2. PRIJSREGULERING IN DE BELGISCHE ELEKTRICITEITS- EN GASWET

Het mechanisme van maximumprijzen in de Belgische energiesector wordt nader uitgewerkt in twee wetten, namelijk de Wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna: Elektriciteitswet)⁶² en in de Wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen (hierna: Gaswet)⁶³.

Aan de hand van deze twee wetten wordt getracht om een algemeen beeld te vormen over de werking van maximumprijzen in het Belgische energierecht. Hiervoor dient eerst en vooral te worden nagegaan wie de bevoegde overheidsinstantie is om maximumprijzen op te leggen aan leveranciers. Daarna wordt kort stilgestaan bij een algemene bepaling uit de Elektriciteits- en Gaswet, die handelt over de verhouding tussen de prijs en de kosten. Vervolgens wordt het uitermate belangrijk vangnetmechanisme besproken. In een laatste beweging wordt kort de problematiek van de prijsbevrozing aangehaald.

4.2.1. Bevoegdheid en besluitvorming inzake prijsregulering

Zoals in art. 1 van de Belgische Grondwet wordt bepaald, is België een federale Staat die bestaat uit gemeenschappen en gewesten.⁶⁴ Dit betekent dat er over de verschillende niveaus bevoegdheden dienen te worden verdeeld.⁶⁵ De bevoegdheid inzake maximumprijzen voor energie is een exclusieve

⁶² Wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, *BS* 11 mei 1999.

⁶³ Wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen, *BS* 7 mei 1965.

⁶⁴ Art. 1 Gw.

⁶⁵ B. VANHEUSDEN en G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2011, 159.

bevoegdheid van de federale overheid.⁶⁶ Dit heeft het Grondwettelijk Hof in een arrest⁶⁷ afgeleid uit art. 6, §1, VI, lid 4, 2° van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen (hierna: BWHI)⁶⁸.

Er zijn twee instanties cruciaal bij het opleggen van maximumprijzen in de Belgische elektriciteits- en gasector, namelijk de federale Minister van Economie enerzijds en de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (hierna: CREG) anderzijds.

a. Minister

De bevoegdheid van de Minister van Economie om maximumprijzen op te leggen voor elektriciteit en gas is neergeschreven in art. 20 van de Elektriciteitswet en art. 15/10 van de Gaswet. Deze bepalingen luiden als volgt:

*“Na advies van de commissie en beraadslaging in Ministerraad kan de federale minister bevoegd voor economie de maximumprijzen vaststellen voor de levering van elektriciteit aan eindafnemers (...)”*⁶⁹

*“Na advies van de commissie en beraadslaging in Ministerraad kan de federale minister bevoegd voor economie, maximumprijzen vaststellen voor de levering van aardgas aan eindafnemers en voor het aandeel van de aardgaslevering aan distributiebedrijven (...)”*⁷⁰

Uit deze bepalingen kan worden afgeleid dat de Minister van Economie slechts maximumprijzen kan opleggen indien er twee voorafgaandelijke vereisten zijn vervuld: er moet een voorafgaand advies van de CREG en een voorafgaande bespreking in de Ministerraad zijn gebeurd.⁷¹

b. CREG

Aangezien de rol van de CREG frappant is bij het opleggen van maximumprijzen voor energie, is het noodzakelijk om even stil te staan bij deze instantie. Vooreerst is de wettelijke grondslag van de CREG terug te vinden in het samenlezen van art. 23, §1 van de Elektriciteitswet en art. 15/14, §1 van de Gaswet:

⁶⁶ C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, “Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector”, *SEW* 61(2013)6, 269.

⁶⁷ GwH 12 juli 2012, nr. 89/2012, randnr. A.2.2. en C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, “Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector”, *SEW* 61(2013)6, 269.

⁶⁸ Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

⁶⁹ Art. 20 Elektriciteitswet.

⁷⁰ Art. 15/10 Gaswet.

⁷¹ Art. 20 Elektriciteitswet *juncto* art. 15/10 Gaswet.

“Er wordt een commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas, (...) afgekort ‘CREG’, opgericht. De commissie is een autonoom organisme met rechtspersoonlijkheid, met zetel in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.”⁷²

Het is belangrijk om te benadrukken dat de CREG aanzien wordt als de federale regulator van de energiemarkt op Belgisch grondgebied.⁷³ Ze onderscheidt zich dus van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (i.e. de VREG), aangezien deze laatste enkel een regulerende bevoegdheid heeft op het grondgebied van het Vlaamse Gewest.⁷⁴

Daarenboven dient te worden opgemerkt dat de CREG is ingebed in verscheidene Europese initiatieven, waarvan de “Council of European Energy Regulators” (i.e. CEER) en het “Agency for the Cooperation of Energy Regulators” (i.e. ACER) de belangrijkste zijn.⁷⁵

De rol van de federale regulator bij het opleggen van maximumprijzen is terug te vinden in het feit dat de Minister van Economie verplicht om voorafgaandelijk advies moet vragen aan de CREG.⁷⁶ In deze paper wordt echter niet verder stilgestaan bij de concrete procedure en besluitvorming van de bevoegde instanties inzake maximumprijzen voor energie. In de bespreking hieronder wordt daarentegen meer aandacht besteed aan de concrete wetsbepalingen inzake prijsregulering van elektriciteit en gas.

4.2.2. Algemene bepaling

De bespreking van de rol van de belangrijkste instanties inzake prijsregulering van energie, laat toe dieper in te gaan op de prijsregulerende bepalingen van de Elektriciteits- en Gaswet. Los van het centrale onderzoeksthema is het echter belangrijk om eerst eens stil te staan bij een algemene bepaling in de Elektriciteits- en Gaswet.⁷⁷ Het gaat om art. 23ter, §1 van de Elektriciteitswet en art. 15/14ter, §1 van de Gaswet.⁷⁸ Deze bepalingen luiden als volgt:

“De prijzen van een elektriciteitsbedrijf dienen op een objectief verantwoorde wijze in verhouding te staan tot de kosten van het bedrijf. De Commissie beoordeelt deze verhouding door onder meer de kosten en de prijzen van genoemd bedrijf te vergelijken met de kosten en prijzen van vergelijkbare bedrijven, indien mogelijk ook op internationaal vlak.”⁷⁹

⁷² Art. 23, §1 Elektriciteitswet *juncto* art. 15/14, §1 Gaswet.

⁷³ www.creg.be/nl/index.html.

⁷⁴ www.vreg.be/wie-zijn-we.

⁷⁵ www.creg.be/nl/europe.html.

⁷⁶ Art. 20 Elektriciteitswet *juncto* art. 15/10 Gaswet.

⁷⁷ C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, “Prijsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector”, *SEW* 61(2013)6, 270.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Art. 23ter, §1 Elektriciteitswet.

“De prijzen van een aardgasonderneming dienen op een objectief verantwoorde wijze in verhouding te staan tot de kosten van de onderneming. De Commissie beoordeelt deze verhouding door onder meer de kosten en de prijzen van genoemde onderneming te vergelijken met de kosten en de prijzen van vergelijkbare ondernemingen, indien mogelijk ook op internationaal niveau.”⁸⁰

Deze bepalingen stellen vooreerst dat de prijs die het energiebedrijf vraagt in verhouding moet staan met de kosten die het energiebedrijf heeft gemaakt. Volgens mij impliceert dit dat er geen excessieve prijzen mogen worden gevraagd aan de gebruikers van energie. Daarenboven wordt aan de CREG de bevoegdheid gegeven om de verhouding tussen de prijs en de kosten te beoordelen. De CREG mag hierbij rekening houden met de prijzen en de kosten van nationale en internationale (vergelijkbare) energiebedrijven.⁸¹

Er dient bijkomend te worden opgemerkt dat “elektriciteitsbedrijf” en “aardgasonderneming” in de Elektriciteitswet respectievelijk de Gaswet vrij ruim wordt gedefinieerd.⁸² Zo luidt art. 2, 15^oter van de Elektriciteitswet:

“Voor de toepassing van deze wet moet worden verstaan onder: 15^oter ‘elektriciteitsbedrijf’: elke natuurlijke of rechtspersoon die elektriciteit produceert, vervoert, verdeelt, (telt,) levert of aankoopt of meerdere van deze werkzaamheden uitoefent die de commerciële, technische of onderhoudsopdrachten die aan deze werkzaamheden verbonden zijn verzekert, behalve eindafnemers.”⁸³

Vereenvoudigd komt het erop neer dat iedereen die instaat voor productie, transport, verdeling, telling, levering of aankoop de algemene bepaling in acht moet nemen. Een belangrijke nuance is echter wel dat eindafnemers niet als “energiebedrijf” worden beschouwd.⁸⁴

Het belang van de algemene bepalingen mag m.i. niet worden onderschat: er wordt namelijk een bepaalde limiet opgelegd bij de vrije prijsvorming van het energiebedrijf. Ondanks het feit dat er geen effectieve maximumprijs wordt opgelegd, houden de bepalingen m.i. toch een enige beperking in op de vrije prijsvorming. De bepalingen zijn in deze paper dus zeker het vermelden waard, maar houden verder niet echt verband met de vooropgestelde onderzoeksvraag. Daarom wordt in deze paper ook niet verder ingegaan op beide bepalingen.

⁸⁰ Art. 15/14ter, §1 Gaswet.

⁸¹ Art. 23ter, §1 Elektriciteitswet *juncto* art. 15/14ter, §1 Gaswet.

⁸² Art. 2, 15^oter Elektriciteitswet *juncto* art. 1, 5^obis Gaswet.

⁸³ Art. 2, 15^oter Elektriciteitswet.

⁸⁴ Art. 2, 15^oter Elektriciteitswet *juncto* art. 1, 5^obis Gaswet.

4.2.3. Vangnetmechanisme

De bespreking van het voorgaande laat toe om aan te vangen met de analyse van de echte prijsregulerende bepalingen uit de Elektriciteits- en Gaswet. Het gaat met name om art. 20bis van de Elektriciteitswet en art. 15/10bis van de Gaswet.⁸⁵ Beide bepalingen werden ingevoerd door de Wet van 8 januari 2012 betreffende de wijziging van de Elektriciteits- en Gaswet.⁸⁶ Op grond van deze bepalingen krijgt de overheid de mogelijkheid om te interveniëren in de vrije prijsvorming van elektriciteit en gas.⁸⁷ De interventie van de overheid omvat twee aspecten. Enerzijds werd een vangnetmechanisme in de huidige wetgeving ingebouwd. Anderzijds werd de mogelijkheid voorzien voor de overheid om een tijdelijke prijsbevrozing door te voeren.⁸⁸ Met deze twee aspecten tracht de wetgever een betere bescherming te bieden voor huishoudelijke eindafnemers en kleinere bedrijven (i.e. KMO's).⁸⁹ Hier wordt stilgestaan bij het eerste aspect, namelijk het vangnetmechanisme. In een volgend punt D wordt nader ingegaan op het tweede aspect, namelijk de mogelijkheid van prijsbevrozing door de overheid.

Vooraleer er wordt aangevangen met de bespreking van het vangnetmechanisme, dient er echter eerst en vooral te worden benadrukt dat het vangnetmechanisme is ingebouwd voor contracten met variabele energieprijzen, dus niet voor contracten met vaste energieprijzen.⁹⁰ De concrete werking van het vangnetmechanisme uit art. 20bis van de Elektriciteitswet en 15/10bis van de Gaswet kan als volgt worden samengevat. Vooreerst wordt er gesteld dat de variabele energieprijs, die aangerekend wordt aan huishoudelijke eindafnemers en kmo's, maximaal vier keer op een jaar kan worden geïndexeerd door de leveranciers van energie. Na zo'n indexering dient er een kennisgeving te gebeuren aan de huishoudelijke eindafnemers en kmo's. Dit gebeurt aan de hand van een publicatie van de gebruikte indexeringsformules op de websites van de leveranciers.⁹¹ Ook de CREG dient op de hoogte te worden gesteld. De CREG zal namelijk nagaan of de indexeringsformule correct werd opgesteld en correct werd uitgevoerd.⁹² De

⁸⁵ C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, "Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector", *SEW* 61(2013)6, 271.

⁸⁶ B. DELVAUX en C. SUYKENS, "Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?" in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 234.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ B. DELVAUX en C. SUYKENS, "Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?" in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 234-235.

⁸⁹ B. DELVAUX en C. SUYKENS, "Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?" in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 235 en C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, "Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector", *SEW* 61(2013)6, 271.

⁹⁰ Art. 20bis, §1 Elektriciteitswet *juncto* art. 15/10bis, §1 Gaswet en C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, "Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector", *SEW* 61(2013)6, 271.

⁹¹ Art. 20bis, §2 Elektriciteitswet *juncto* art. 15/10bis, §2 Gaswet.

⁹² Art. 20bis, §3 Elektriciteitswet *juncto* art. 15/10bis, §3 Gaswet.

CREG beoordeelt dit aan de hand van een gegevensbank, waarin onder andere parameters en indexeringsformules zijn geregistreerd.⁹³ Indien de CREG merkt dat de leverancier de huishoudelijke eindafnemers en de kmo's helemaal niet in kennis heeft gesteld van de indexering, kan de CREG hier vaststelling van doen. De leverancier dient dan het deel van de prijs dat te veel werd aangerekend, terug te betalen aan de huishoudelijke eindafnemers en de kmo's. Daarenboven moet de leverancier een bijkomende administratieve geldboete betalen.⁹⁴ Er is echter wel een mogelijkheid voor de leverancier om op te komen tegen de vaststelling van de CREG. De leverancier kan zich namelijk wenden tot een lid van het Belgisch Instituut voor Bedrijfsrevisoren, die ook door de CREG is aanvaard om het voorliggende geschil te beslechten.⁹⁵

Vervolgens dient te worden opgemerkt dat de indexeringsparameters van de leveranciers onderworpen zijn aan een limitatieve lijst van toegelaten criteria, opgenomen in twee koninklijke besluiten (één voor elektriciteit en één voor gas). Vereenvoudigd komt het er op neer dat de parameters enkel kunnen veranderen, indien de bevoorradingskosten van de leverancier ook verandert. Het is daarenboven vereist dat de indexeringsparameters beantwoorden aan transparante, objectieve en niet-discriminatoire criteria.⁹⁶

Daarnaast voorziet het huidige vangnetmechanisme dat de leverancier elke stijging van de energieprijzen moet melden aan de CREG, indien die prijsstijging niet te wijten is aan een beslissing van een bevoegde instantie of indien die prijsstijging niet verantwoordbaar is in het licht van de bespreking hierboven.⁹⁷ Zich baserend op het gemiddelde van Noordwest-Europa, onderzoekt de CREG of de prijsstijging gerechtvaardigd is. Indien de prijsstijging inderdaad gerechtvaardigd is, moet de leverancier de nodige informatie op zijn website zetten om zo de huishoudelijke eindafnemers en de kmo's in kennis te stellen van de prijsstijging. Indien de prijsstijging echter niet gerechtvaardigd is, kunnen de CREG en de leverancier onderhandelen om zo tot een akkoord te komen over de prijs. Als er geen akkoord bereikt wordt, beschikt de CREG over de bevoegdheid om de prijsstijging geheel of gedeeltelijk te verwerpen.⁹⁸

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat het vangnetmechanisme in de tijd beperkt is.⁹⁹ Er werd namelijk wettelijk voorzien dat de CREG een jaarlijkse evaluatie van het vangnet moet doorvoeren om zo marktverstoringen te voorkomen.

⁹³ Art. 20bis, §1 en §3 Elektriciteitswet *juncto* art. 15/10bis, §1 en §3 Gaswet.

⁹⁴ Art. 20bis, §4 Elektriciteitswet *juncto* art. 15/10bis, §4 Gaswet.

⁹⁵ Art. 20bis, §4 Elektriciteitswet *juncto* art. 15/10bis, §4 Gaswet.

⁹⁶ Art. 20bis, §4bis Elektriciteitswet *juncto* art. 15/10bis, §4bis Gaswet en C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, "Prijsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector", *SEW* 61(2013)6, 271.

⁹⁷ Art. 20bis, §5 Elektriciteitswet *juncto* art. 15/10bis, §5 Gaswet.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ B. DELVAUX en C. SUYKENS, "Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?" in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 237.

op te sporen.¹⁰⁰ Daarenboven heeft de Koning tot 31 december 2014 de mogelijkheid om het vangnetmechanisme te stoppen. De Koning kan er echter ook voor kiezen om het vangnetmechanisme met drie jaar te verlengen, indien de bescherming van de consument nog niet voldoende gewaarborgd blijkt.¹⁰¹

De bespreking van dit vangnetmechanisme doet twee vragen rijzen. Vooreerst kan men zich de vraag stellen wat het verband is tussen het invoeren van een vangnetmechanisme en het opleggen van maximumprijzen. Het vangnetmechanisme is m.i. geen invoering van maximumprijzen in de eigenlijke zin. Toch is er m.i. een belangrijk verband, aangezien ook hier het principe van vrije prijsvorming van de leverancier sterk aan banden wordt gelegd. De leverancier kan namelijk zijn prijs pas verhogen, indien de gebruikte indexering conform is aan art. 20bis van de Elektriciteitswet of art. 15/10bis van de Gaswet. Daarenboven rust een informatieplicht op de leverancier, indien hij een prijsverhoging heeft doorgevoerd. De leverancier moet namelijk de consumenten, de kmo's en de CREG in kennis stellen van deze prijsverhoging. Dit alles bij mekaar genomen, leidt m.i. tot de vaststelling dat het vangnetmechanisme een soort belemmering van de Belgische energiemarkt uitmaakt. De overheid intervenueert namelijk in het spel van vraag en aanbod en legt de vrijheid van de leveranciers inzake prijszetting enorm aan banden. In die zin vertoont het vangnetmechanisme m.i. een belangrijke gelijkenis met het opleggen van maximumprijzen.

Daarnaast kan men zich de vraag stellen of het voorzien in een vangnetmechanisme wel compatibel is met het recht van de Europese Unie, namelijk met de voorwaarden uit het arrest *Federutility* van het Hof van Justitie. Dit moet bevestigend worden beantwoord. De voorziening in het vangnetmechanisme is inderdaad verantwoordbaar tegen de achtergrond van het algemeen economisch belang. Het vangnetmechanisme doelt namelijk op een bescherming van de huishoudelijke eindafnemers en de kmo's tegen sterke veranderingen van de energieprijzen op korte tijd.¹⁰² Daarenboven kan men (weliswaar met enige aarzeling) stellen dat ook de tweede voorwaarde vervuld is. Hierbij dient echter wel te worden benadrukt dat het erg onzeker is of het vangnetmechanisme de evenredigheidstoets zou doorstaan. Ondanks het feit dat het vangnetmechanisme "letterlijk" in de tijd beperkt is, lijkt het toch niet volledig te voldoen aan de voorwaarde uit het arrest *Federutility*.¹⁰³ Het Hof van Justitie stelde namelijk dat de maatregel beperkt moet zijn in de tijd, in die

¹⁰⁰ Art. 20bis, §7 Elektriciteitswet *juncto* art. 15/10bis, §7 Gaswet.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² B. DELVAUX en C. SUYKENS, "Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?" in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 236-237 en C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, "Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector", *SEW* 61(2013)6, 272.

¹⁰³ B. DELVAUX en C. SUYKENS, "Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?" in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 237-239 en C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, "Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector", *SEW* 61(2013)6, 273.

zin dat de maatregel niet langer mag duren dan noodzakelijk is. Dit lijkt de Belgische wetgever verkeerd te hebben begrepen.¹⁰⁴ Daarenboven lijkt het gebruik van een limitatieve lijst van indexeringsparameters wellicht verder te gaan dan strikt noodzakelijk is. Toch kan er voorzichtig gesteld worden dat het vangnetmechanisme de evenredigheidstoets kan doorstaan.¹⁰⁵ Ten slotte kunnen men stellen dat het vangnetmechanisme duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar is en bovendien de gelijke toegang van de energiebedrijven van de Unie tot de consumenten waarborgt. De grondige omschrijving van de procedure lijkt deze voorwaarde te vervullen.¹⁰⁶

4.2.4. Mogelijkheid tot prijsbevrozing?

Zoals hierboven reeds werd aangehaald, omvat de interventie van de overheid in de vrije prijsvorming van de leverancier twee aspecten. Het eerste aspect, namelijk de invoering van het vangnetmechanisme, werd in het vorige punt C reeds uitvoerig besproken. Het tweede aspect houdt in dat de overheid de mogelijkheid heeft om een tijdelijke prijsbevrozing door te voeren. Een tijdelijke prijsbevrozing houdt in dat de leveranciers voor een bepaalde periode geen verhoogde indexering mogen doorvoeren bij variabele energiecontracten.¹⁰⁷ Het hoeft geen betoog dat een dergelijke prijsbevrozing moeilijk conform de voorwaarden uit het arrest *Federutility* kan gelezen worden.¹⁰⁸ Toen België eind 2012 een tijdelijke prijsbevrozing invoerde, werd de Belgische overheid dan ook op de vingers getikt door de Europese Commissie. Volgens de Europese Commissie had deze prijsbevrozing namelijk negatieve effecten op het investeringsklimaat in het algemeen en op de toegang van nieuwe leveranciers tot de Belgische energiemarkt in het bijzonder. Hierdoor werd de prijsbevrozing in België onmiddellijk gestopt.¹⁰⁹ In deze paper wordt niet verder ingegaan op het vraagstuk of de overheid al

¹⁰⁴ B. DELVAUX en C. SUYKENS, "Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?" in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 237.

¹⁰⁵ B. DELVAUX en C. SUYKENS, "Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?" in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 237-239 en C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, "Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector", *SEW* 61(2013)6, 273.

¹⁰⁶ B. DELVAUX en C. SUYKENS, "Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?" in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 238 en C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, "Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector", *SEW* 61(2013)6, 273.

¹⁰⁷ C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, "Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector", *SEW* 61(2013)6, 272.

¹⁰⁸ B. DELVAUX en C. SUYKENS, "Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?" in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 236 en C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, "Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector", *SEW* 61(2013)6, 273.

¹⁰⁹ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/internal_market_en.htm; B. DELVAUX en C. SUYKENS, "Price regulation in the energy sector in the EU – Here to stay?" in *EU Energy Law and Policy Issues*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 236 en C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, "Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector", *SEW* 61(2013)6, 273.

dan niet de mogelijkheid heeft om een prijsbevrozing door te voeren. Het is vooral belangrijk om te onthouden dat een prijsbevrozing wellicht niet conform het Unierecht is, meer bepaald de voorwaarden uit het arrest *Federutility*. Zoals hierboven reeds werd aangestipt, is prijsbevrozing namelijk o.a. problematisch in het licht van “gelijke toegang van de energiebedrijven van de Unie tot de consument”.

4.3. EEN TOEMAATJE: SOCIALE MAXIMUMPRIJZEN

Bij wijze van toemaatje wordt kort ingegaan op de Belgische sociale maximumprijzen. Eerst en vooral wordt het concept “sociale maximumprijs” nader toegelicht. Daarna wordt bekeken of dergelijke maximumprijzen voldoen aan de vooropgestelde voorwaarden uit het arrest *Federutility*. Er wordt met name onderzocht of deze sociale maximumprijzen verenigbaar dan wel in strijd zijn met de voorwaarden uit art. 3, lid 2 van de Derde Elektriciteitsrichtlijn en de Derde Gasrichtlijn, zoals nader toegelicht door het Hof van Justitie.

4.3.1. Achterliggende ratio en begripsomschrijving

Zoals uit een advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité blijkt, zijn sociale maximumprijzen ontstaan vanuit de bezorgdheid dat minderbedeelde personen soms moeilijkheden ondervinden om in hun basisbehoeften te voorzien. Deze personen kampen met de tragiek dat de energierekeningen amper betaald kunnen worden. De Europese wetgever voelde zich genoodzaakt om hieraan tegemoet te komen, maar liet het opstellen van wetgeving en de concrete uitvoering van die wetgeving over aan de lidstaten.¹¹⁰

De Belgische wetgever schreef de mogelijkheid in om sociale maximumprijzen op te leggen in art. 20, §2 van de Elektriciteitswet en art. 15/10, §2 van de Gaswet.¹¹¹ De desbetreffende bepaling uit de Elektriciteitswet luidt als volgt:

“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

¹¹⁰ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de betaalbaarheid van diensten van algemeen economisch belang: definitie, meetinstrumenten, uitdagingen en Europese initiatieven (initiatiefadvies), *Pb.C.* 177 11 juni 2014.

¹¹¹ C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, “Prijnsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector”, *SEW* 61(2013)6, 274.

beschermde klanten tegen de maximumprijzen bepaald krachtens het eerste lid en voeren een afzonderlijke boekhouding voor deze activiteit.”¹¹²

Er dient te worden opgemerkt dat art. 15/10, §2 van de Gaswet een (bijna) identieke bepaling uitmaakt.¹¹³

Dit alles bij mekaar genomen, kan er dus geconcludeerd worden dat sociale maximumprijzen zijn tot stand gekomen om bepaalde groepen van individuen een voordeliger tarief te geven dan het normaal geldende markttarief.¹¹⁴ Er wordt voor deze groep van personen namelijk een bepaald energieprijzplafond vooropgesteld, die leveranciers niet mogen overschrijden.¹¹⁵ Hoe dit plafond wordt berekend en wat de concrete tarieven zijn voor deze personen wordt hier niet verder besproken. Er moet wel in het achterhoofd gehouden worden dat het hier gaat om maximumprijzen in de eigenlijke zin van het woord, wat dus verschilt van de hierboven reeds besproken Belgische mechanismen.

4.3.2. Conformiteit met het recht van de Europese Unie?

Het is belangrijk om nader te onderzoeken of de sociale maximumprijzen verenigbaar zijn met het recht van de Europese Unie, meer bepaald met de voorwaarden uit art. 3, lid 2 van de Derde Elektriciteitsrichtlijn en de Derde Gasrichtlijn, zoals nader verduidelijkt door het Hof van Justitie.

Er kan worden aangenomen dat het opleggen van sociale maximumprijzen voor energie gerechtvaardigd is in het licht van het algemeen economisch belang. Er wordt namelijk gestreefd naar de bescherming van bepaalde minderbedeelde individuen.¹¹⁶ De eerste voorwaarde is dus vervuld.

Het is echter niet volledig duidelijk of de sociale maximumprijzen het evenredigheidsbeginsel in acht nemen. Opdat de sociale maximumprijzen de evenredigheidstoets doorstaan, is vooreerst vereist dat de sociale maximumprijzen beperkt zijn in de tijd. Op het eerste zicht lijkt hier niet aan voldaan te zijn.¹¹⁷ Dit kan echter worden genuanceerd, aangezien de impact op de markt wel beperkt is. De leveranciers lijden namelijk niet financieel onder de sociale maximumprijzen, aangezien alle “normale” energiegebruikers meebetalen en dus zo het verlies financieren.¹¹⁸ Daarenboven zijn er weinig

¹¹² Art. 20, §2 van de Elektriciteitswet.

¹¹³ Art. 20, §2 van de Elektriciteitswet *juncto* art. 15/10, § van de Gaswet.

¹¹⁴ C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, “Prijsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector”, *SEW* 61(2013)6, 274 en T. DERUYTTER, noot onder HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010, *MER* 2011, 30.

¹¹⁵ T. DERUYTTER, noot onder HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010, *MER* 2011, 30.

¹¹⁶ T. DERUYTTER, noot onder HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010, *MER* 2011, 31.

¹¹⁷ C. DEGREEF, W. GELDHOF en F. VANDENDRIESSCHE, “Prijsregulering in de Belgische gas-, elektriciteits- en warmtesector”, *SEW* 61(2013)6, 275 en T. DERUYTTER, noot onder HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010, *MER* 2011, 32.

¹¹⁸ T. DERUYTTER, noot onder HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010, *MER* 2011, 32.

personen die effectief onder het regime van de sociale maximumprijzen vallen, waardoor de leverancier zijn “normale” prijzen niet moet verhogen.¹¹⁹ Omdat de sociale maximumprijzen conform het evenredigheidsbeginsel zijn, mogen ze ook niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is om het doel te bereiken. Ook dit lijkt op het eerste zicht te zijn voldaan, aangezien het in de praktijk moeilijk zal zijn om aan te tonen dat er een minder verregaand alternatief voorhanden is.¹²⁰ Er kan dus worden geconcludeerd dat, indien er een beetje “out of the box” wordt gedacht, ook aan de tweede voorwaarde voldaan is.

De sociale maximumprijzen moeten ten slotte duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar zijn en bovendien de gelijke toegang van de energiebedrijven van de Unie tot de consument waarborgen. Dit lijkt inderdaad zo te zijn, waardoor ook de derde voorwaarde vervuld is.¹²¹

Dit leidt tot de conclusie dat sociale maximumprijzen wellicht verenigbaar zijn met het recht van de Europese Unie, namelijk met art. 3, lid 2 van de Derde Elektriciteitsrichtlijn en Derde Gasrichtlijn. Er dient m.i. echter te worden benadrukt dat bovenstaande analyse geen sluitende argumenten bevat: het is nog altijd mogelijk dat de Belgische sociale maximumprijzen in strijd met het Unierecht worden bevonden in de toekomst.

4.4. ALGEMENE BESCHOUWINGEN

De bespreking van het Belgische kader diende er vooreerst toe om kennis te maken met de belangrijkste principes met betrekking tot prijsregulering in het energierecht. Hiervoor werd in eerste instantie uitgegaan van het algemeen economisch recht, waar het “principe van vrije prijsvorming” geldt. Er werd daarenboven benadrukt dat dit principe gewoon kan worden doorgetrokken naar het energierecht. Toch dient te worden opgemerkt dat het “principe van vrije prijsvorming” geen absoluut karakter heeft. Er zijn namelijk uitzonderingen mogelijk, waaronder de mogelijkheid van de overheid om minimum- en maximumprijzen op te leggen.

Na een korte kennismaking met de twee belangrijkste instanties inzake prijsregulering, namelijk de federale Minister van Economie en de CREG, werd vervolgens dieper ingegaan op de relevante bepalingen uit de Elektriciteits- en Gaswet. Vooreerst werd ingegaan op een soort algemene bepaling, die stelt dat de kosten en de gevraagde prijzen met elkaar in verhouding moeten staan. Aangezien dit een soort beperking is van het “principe van vrije prijsvorming”, was het dan ook belangrijk om kort bij deze bepaling stil te staan. Daarna werd het huidige vangnetmechanisme uitvoerig besproken. Dit was in het licht van de onderzoeksvraag uitermate relevant,

¹¹⁹ T. DERUYTTER, noot onder HvJ, Zaak C-265/08 *Federutility* 20 april 2010, *MER* 2011, 33.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

aangezien de vrijheid van de leverancier (net zoals bij maximumprijzen) enorm aan banden wordt gelegd bij het bepalen van de prijs. Toch leek het vangnetmechanisme niet in strijd te zijn met het recht van de Europese Unie. Ten slotte werd een meer verregaande maatregel besproken, namelijk de prijsbevrozing. Deze maatregel is wellicht in strijd met de voorwaarden uit het arrest *Federutility*.

Allerlaatst werden de sociale maximumprijzen besproken in het licht van de voorwaarden uit het arrest *Federutility*. Deze maximumprijzen lijken conform het recht van de Europese Unie, maar bieden hierover echter geen uitsluitel.

5. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de vooropgestelde onderzoeksvraag:

“In welke mate kunnen lidstaten maximumprijzen opleggen voor elektriciteit en gas?”

Om de problematiek uit de onderzoeksvraag goed te begrijpen, werd in het eerste hoofdstuk ingegaan op een verduidelijking van de concepten “interne energiemarkt” en “maximumprijzen”. Er werd met name nagegaan wat beide termen concreet inhouden. Daarna werd bekeken of een interne energiemarkt verzoenbaar is met de mogelijkheid van lidstaten om maximumprijzen op te leggen voor elektriciteit en gas. Uit de analyse bleek dat “een interne energiemarkt” en “maximumprijzen” een schijnbare contradictie vormen en dus wellicht onverzoenbaar zijn.

Daarom werd in het tweede hoofdstuk de Europese visie inzake prijsregulering van energieprijzen onder de loep genomen. Hiervoor werd in eerste instantie bekeken wat de Europese wetgeving hierover stipuleert. Uit de bespreking van art. 3, lid 2 van de Derde Elektriciteits- en Gasrichtlijn werd geconcludeerd dat lidstaten maximumprijzen kunnen opleggen voor elektriciteit en gas, indien bepaalde voorwaarden zijn vervuld. Deze voorwaarden werden nader geconcretiseerd aan de hand van het arrest *Federutility*. Het samenlezen van de Europese wetgeving en de rechtspraak van het Hof van Justitie leidde tot het inzicht dat lidstaten maximumprijzen kunnen opleggen indien er aan drie cumulatieve voorwaarden voldaan is. Ten eerste moet het algemeen economisch belang vereisen dat er openbaredienstverplichtingen worden opgelegd. Ten tweede moeten de lidstaten het evenredigheidsbeginsel in acht nemen bij het opleggen van maximumprijzen. Ten derde dient de openbaredienstverplichting duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar te zijn en daarenboven de gelijke toegang van energiebedrijven van de Europese Unie tot de consumenten te waarborgen.

In het derde hoofdstuk werden de bevindingen op Europees niveau getransponeerd naar het lidstatelijk niveau. Er werd met name ingegaan op de conformiteit van de verschillende Belgische voorzieningen met het recht van de Europese Unie. Hiervoor werd eerst en vooral het principe van vrije prijsvorming in het Belgische recht benadrukt. Evenwel werd dit principe genuanceerd door te stellen dat lidstaten toch de mogelijkheid behouden om te interveniëren in de vrije prijsvorming. Daarna werden de huidige Elektriciteits- en Gaswet uitvoerig besproken. Na een korte kennismaking met de bevoegde prijsregulerende instanties (i.e. de Minister van Economie en de CREG), werd aangevangen met de bespreking van de prijsregulerende bepalingen uit de Elektriciteits- en Gaswet. Er werd met name stilgestaan bij een algemene bepaling, het vangnetmechanisme en prijsbevrozing. Wat betreft de algemene bepaling, werd er gesteld dat dit een beperking op de vrije prijsvorming inhoudt. Aangezien de algemene bepaling niet echt verband houdt met de vooropgestelde onderzoeksvraag, werd dan ook niet verder ingegaan op deze bepaling. Het vangnetmechanisme en de prijsbevrozing zijn daarentegen wel uitermate relevant in het licht van het onderzoeksthema. De overheid intervenueert namelijk zodanig in de vrije prijsvorming dat de gelijkenissen met maximumprijzen niet kunnen worden ontkend. De vraag of het Belgische vangnetmechanisme verzoenbaar is met de voorwaarden uit het arrest *Federutility* kan niet met zekerheid bevestigend worden beantwoord. Toch blijkt uit de analyse dat het vangnetmechanisme wellicht de toets door het Hof van Justitie zal volstaan. Uit de bespreking van het mechanisme van de prijsbevrozing blijkt daarentegen dat dit sowieso een schending van het recht van de Europese Unie uitmaakt. Prijsbevrozing is namelijk problematisch in het licht van de laatste voorwaarde uit het arrest *Federutility*. Het derde hoofdstuk werd afgesloten met een toelichting van de Belgische sociale maximumprijzen. Deze sociale maximumprijzen zijn, in tegenstelling tot de andere besproken mechanismen, wel échte maximumprijzen. De invoering van sociale maximumprijzen lijkt conform het recht van de Europese Unie. Hiervoor dient er echter wel een beetje “out of the box” te worden gedacht.

Dit alles bij mekaar genomen, zorgt ervoor dat we een concreet antwoord kunnen formuleren op de vooropgestelde onderzoeksvraag. De lidstaten kunnen namelijk maximumprijzen opleggen voor elektriciteit en gas, indien de drie cumulatieve voorwaarden uit de Europese wetgeving en rechtspraak zijn vervuld. Indien lidstaten een met het Belgisch recht gelijkaardig vangnetmechanisme willen invoeren, zal dit waarschijnlijk niet in strijd zijn met het recht van de Europese Unie. Ook het invoeren van sociale maximumprijzen door de lidstaten zal wellicht verenigbaar zijn met het Unierecht. Indien lidstaten er echter voor opteren om een prijsbevrozing van de energieprijzen door te voeren, zullen ze zeker en vast op de vingers getikt worden door de Europese Unie.