

Concurrentie stroomopwaarts in België

Auteur(s):

Steurs, G.
Bouckaert

De auteurs zijn respectievelijk verbonden aan idea Consult in Brussel en aan de Universiteit Antwerpen. geert.steurs@ideaconsult.be

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4407, pagina 298, 27 juni 2003

Rubriek:

Beleid w ereldw tijd

Trefwoord(en):

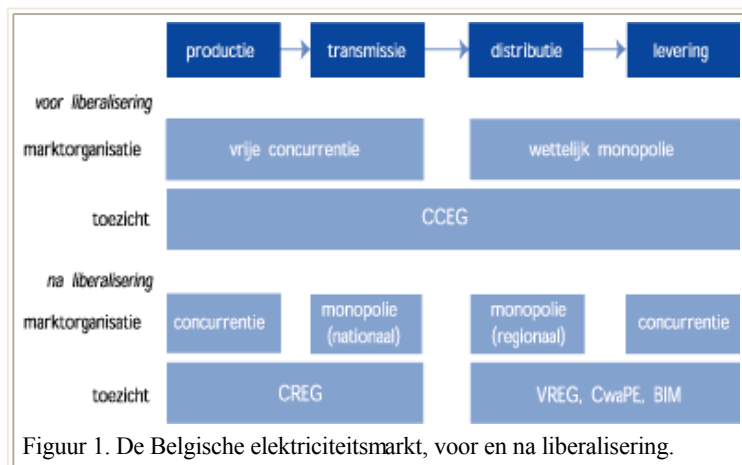
elektriciteit

De Belgische elektriciteitsmarkt is geliberaliseerd. Veel heeft dat nog niet opgeleverd. Is de liberalisering mislukt? Kan Nederland wat van de Belgische ervaringen leren?

Sinds de gedeeltelijke liberalisering van de elektriciteitsmarkt in België is van effectieve concurrentie nog nauwelijks sprake. Electrabel heeft nog steeds een dominante positie met een stabiel marktaandeel van 85 procent. De nieuwe leveranciers konden tot voor kort geen prijsoffertes opmaken omdat de transporttarieven nog onbekend waren. De gemeenten en Electrabel verstoren volgens de Raad voor de Mededinging de concurrentie op de Belgische elektriciteitsmarkt. Is de liberalisering mislukt?

Situatie voor de liberalisering

In België waren de productie en transmissie van elektriciteit vrij maar in de praktijk sterk gecentraliseerd (zie bovenste deel [figuur 1](#)). Sinds 1990 zijn alle privé-ondernemingen gefuseerd tot de nv Electrabel. In 1999 produceerde dit bedrijf 92 procent van de nationale productie van elektriciteit. Samen met de publieke ondernemingen was Electrabel ook eigenaar van het nationale transmissienet. Inzake distributie en levering hadden de gemeenten, verenigd in intercommunales, wel een wettelijk monopolie. Toch had Electrabel, als privé-partner van de gemeentes, ook hier een dominante positie met een marktaandeel van ongeveer tachtig procent. België is geen uitzondering ten aanzien van deze sterke verticale integratie. Wat de uitgangssituatie wel bijzonder maakt, is dat het een private onderneming betreft. In de meeste andere Europese landen ging het om een overheidsbedrijf. De prijzen voor elektriciteit werden gereguleerd door het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas (cceg). Toch bleken deze in België, vooral voor gezinnen, significant hoger te liggen dan in de meeste Europese landen.



Situatie na liberalisering

De Europese Elektriciteitsrichtlijn impliceerde een ontbundeling van de productie- en transmissieactiviteit en de distributie- en leveringsactiviteit (zie onderste deel [figuur 1](#)). In België is gekozen voor een juridische ontbundeling, zonder eigendomsscheiding. Zo participeert Electrabel voorsnog voor zeventig procent in elia, de transmissie-netbeheerder. De distributienetbeheerders zijn juridisch onafhankelijk van de leveranciers van elektriciteit, maar Electrabel is mede-eigenaar in de distributienetbeheerders die voortkomen uit de gemengde intercommunales. Omgekeerd participeren de betrokken gemeentes voor veertig procent in Electrabel als leveringsbedrijf. Het beheer van transmissie (hoogspanning) en distributie (laagspanning) blijven monopolie-activiteiten. De liberalisering komt dus in essentie neer op de ontbundeling en het toelaten van concurrentie inzake de levering van elektriciteit aan eindgebruikers. Wat het toezicht betreft, zijn er nu vier regulatoren. Op federaal niveau is er de creg die toezicht uitoefent op de productie en de transmissie. Daarnaast heeft elk gewest zijn regulator die toeziet op distributie en levering. Van een effectieve marktwerking lijkt nog geen sprake te zijn. Wat zijn de oorzaken dat de liberalisering geen voldoende voorwaarde hiervoor is geweest?

Oorzaken

De moeizame concurrentievorming in België heeft drie hoofdoorzaken: de dominante positie van Electrabel, de beperkte invoercapaciteit en de onzekerheid in de markt.

Dominantie van Electrabel

Inzake productie heeft Electrabel vandaag nog steeds een quasi-monopolie. Voor transmissie en distributie moeten de netbeheerders onafhankelijk optreden, maar omdat Electrabel mede-aandeelhouder is - als enige producent - van zowel elia als van de meeste distributienetbeheerders, zijn belangenconflicten niet uit te sluiten. Electrabel bekleedt als leveringsbedrijf nog steeds een ijzersterke positie. In de Vlaamse markt, waar de vrije klanten in 2002 instonden voor zestig procent van het verbruik, heeft Electrabel een stabiel marktaandeel van 85 procent. Luminus, opgericht na de ontbundeling van de zogenoemde zuivere intercommunales, heeft een marktaandeel van elf procent, terwijl de overige echt nieuwe toetreders gezamenlijk een marktaandeel hebben van nauwelijks vier procent¹. Het is moeilijk vast te stellen of Electrabel misbruik maakt van haar dominante positie. Toch kunnen we het volgende vaststellen. In de nieuwe leveringscontracten die Electrabel aanbood aan de vrije grootverbruikers stegen de prijzen tot dertig procent². Er lopen klachten dat Electrabel zich presenteert als een geïntegreerd bedrijf dat stroom verkoopt maar tegelijk instaat voor de kwaliteit van de netten. Tenslotte: Electrabel zou voor een aansluiting op het elektriciteitsnet voorrang geven aan bestaande klanten.

Beperkte invoercapaciteit

Het quasi-monopolie van Electrabel in de productie zou geen probleem zijn indien toetreders elektriciteit zouden kunnen aankopen in het buitenland. De invoercapaciteit bedraagt ongeveer 25 procent van de binnenlandse productiecapaciteit. In de praktijk is de concurrentiële druk die uitgaat van die invoercapaciteit zeer beperkt. De geografische positie van België in het hart van het Europese transportnet ligt aan de basis van belangrijke stromen. Er zijn bovendien de zogenoemde historische contracten voor de invoer van elektriciteit uit Frankrijk. De facto kenden de Franse en Belgische transmissie-netbeheerder de afgelopen maanden minder dan één vijfde van de gevraagde maandcapaciteiten toe aan de marktspelers³.

Onzekerheid in de markt

Tenslotte maakt de onzekerheid in de markt toetreding minder aantrekkelijk. Zo kwamen er in Vlaanderen op 1 januari 2003 ongeveer 35.000 vrije klanten bij. Echter, de tarieven voor transmissie en distributie lagen nog niet vast, zodat het moeilijk was om offertes op te maken. Bovendien is de informatie over de verbruiksprofielen van de vrije klanten slechts in beperkte mate beschikbaar voor toetreders. Een andere onzekerheid vormen de inconsistenties in de bevoegdheidsverdeling over de verschillende overheden in België. Zo zijn bijvoorbeeld de gewesten bevoegd voor het distributienet, maar de distributienettarieven moeten worden goedgekeurd door de federale toezichthouder. Er zijn vier verschillende administraties verantwoordelijk voor de wetgeving en naast de vier regulatoren spelen ook het cceg en de Raad voor de Mededinging een rol van toezicht. De coördinatie tussen al deze beleids- en toezichtsniveaus is niet gegarandeerd. Zo zijn bijvoorbeeld de agenda's voor de vrij-making van de markt verschillend tussen de gewesten⁴.

Oplossingsrichtingen

Een eerste oplossing is om de dominante positie van Electrabel te breken. De recente ontbinding van het samenwerkingsverband met de publieke ondernemingen is een eerste bescheiden stap naar meer concurrentie in productie. Het verplichten van Electrabel om ongebruikte productiecapaciteit te verkopen, kan ook bijdragen tot meer concurrentie. Het valt echter te betwijfelen of potentiële concurrenten deze productiefaciliteiten interessant genoeg vinden om te kopen. Een alternatief kan daarom de virtuele verkoop van productiecapaciteit zijn, naar Frans voorbeeld. De koper beschikt dan over het elektrisch vermogen alsof het om vermogen van een eigen centrale gaat. De uitbating van de centrales blijft echter in handen van Electrabel. De regering vroeg aan de creg de voorwaarden voor een veiling te onderzoeken. Die toonde zich eerder, onder voorwaarden, voorstander. Zo zou de maatregel een kortetermijnkarakter moeten hebben, hetgeen een logische gedachte is. Op lange termijn biedt 'virtuele' toetreding geen garantie voor feitelijke concurrentie. Electrabel heeft er immers belang bij om de virtuele toetreders de prikkel te ontnemen om zelf te investeren in nieuwe productiefaciliteiten. Een structurele maatregel om Electrabels dominante positie te breken is de opsplitsing van het productiepark van Electrabel naar het voorbeeld van Italië en het Verenigd Koninkrijk. Maar omdat Electrabel een privé-onderneming is en geen overheidsbedrijf is deze operatie niet evident. Een tweede oplossingsrichting is om tot een volledige ontbundeling van eigendom te komen tussen productie en transmissie enerzijds, en tussen distributie en levering anderzijds. Als producenten mede-eigenaar zijn van het transmissienet, bestaat het gevaar van belangenverstrengeling. Zo heeft elia misschien weinig prikkels om de invoercapaciteit vanuit Frankrijk te vergroten omdat dit ten koste kan gaan van het quasi-monopolie inzake productie van Electrabel. Ook de eigendoms participatie van leveringsbedrijven in de distributienetbedrijven (en omgekeerd) kunnen verstoring werken en moeten daarom worden afgebouwd. Om tot een scheiding van eigendom te komen lijkt het noodzakelijk de eigendom van het netbeheer, althans voorlopig, volledig in handen te geven van de overheid. Een derde mogelijkheid is om de invoercapaciteit te vergroten. Met internationaal overleg kan op korte termijn gepoogd worden de bestaande capaciteit beter te benutten. Het significant uitbreiden van de capaciteit is alleen op lange termijn mogelijk omdat dit op technisch en administratief vlak veel voorbereiding en dus tijd vergt. Tenslotte, een betere coördinatie binnen de bestaande bevoegdheidsverdeling kan de onzekerheid reduceren. Op langere termijn is het evenwel wenselijk de inconsistenties in deze bevoegdheidsverdeling weg te werken.

Conclusies

Voor een definitief oordeel over de gevolgen van de liberalisering van de Belgische elektriciteitsmarkt is het nog te vroeg. Voor Vlaanderen zullen de komende maanden van groot belang zijn door de vrijmaking van de volledige markt vanaf 1 juli 2003. De ontwikkelingen zijn evenwel weinig hoopgevend. Naar verwachting zou minder dan één procent van de laagspanningsklanten stroom kopen bij een andere leverancier⁵. Electrabel verdedigt haar monopoliepositie, hetgeen in de lijn der verwachting ligt. Het is de taak van de toezichthouders en mededingingsautoriteiten om erop toe te zien dat zij geen misbruik van haar dominante positie maakt. Dat Electrabel niet te hard mag worden aangepakt omdat het nog een kleine speler is op Europees niveau, zoals door sommige

commentatoren wordt opgemerkt, is ons inziens een ongelukkige redenering. De beperkte invoercapaciteit van buitenlandse stroom wijst erop dat de relevante markt samenvalt met de nationale grenzen en niet met Europa. De regulatoren, met de beperkte bevoegdheden en middelen waarover ze beschikken, doen hun best om de markt beter te laten functioneren. De webstek met prijsvergelijkingen die de vreg opzet is bijvoorbeeld een grote stap in de richting van een actief consumentenbeleid⁶. Het lijkt ons evenwel absoluut noodzakelijk de regulatoren meer bevoegdheden te geven in de sfeer van de mededinging zodat zij over (meer) mogelijkheden beschikken om de concurrentie actief te stimuleren. Dat is evenwel een politieke beslissing. Het moet gezegd dat concurrentie, waar mogelijk en gewenst, als middel om de welvaart te bevorderen, in België niet hoog op de politieke agenda staat. Brengt de nieuwe regering daar verandering in?

1 Zie de marktrapporten van de VREG (www.vreg.be)

2 Zie CREG, De actuele problemen op de elektriciteitsmarkt, Brussel, 2001, www.creg.be.

3 Zie de website van de transmissienetbeheerder Elia: www.elia.be

4 De volledige vrijmaking van de Vlaamse elektriciteitsmarkt zal een feit zijn op 1 juli 2003, terwijl in het Waalse en het Brusselse gewest op dat ogenblik nog maar enkel de eindafnemers met een verbruik van meer dan 10 gwh per jaar vrij zijn.

5 De Standaard, 13 juni 2003.

6 E.E.C. van Damme, MDW-toezichthouder nodig, ESB, 7 juli 2002, blz. 444-446.