



Vlaamse Reguleringsinstantie
voor de Elektriciteits- en Gasmarkt

Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt
Graaf de Ferrarisgebouw | Koning Albert II-laan 20 bus 19 | B-1000 Brussel
Tel. +32 2 553 13 79 | Fax +32 2 553 13 50
Email: info@vreg.be
Web: www.vreg.be

Advies van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt

van

29 april 2008

met betrekking tot het voorstel tot wijziging van de bijzondere wet tot hervorming
van de instellingen op het vlak van de energiebevoegdheden

Inleiding

In het voorstel van bijzondere wet houdende institutionele maatregelen, ingediend in de Senaat op 5 maart 2008¹, staan een aantal voorstellen tot wijziging van de bevoegdheidsverdeling inzake energie. Als toezichthouder op de Vlaamse energiemarkt heeft de VREG deze tekst met aandacht gelezen.

De taak van een marktregulator is in de eerste plaats toezicht te houden op de naleving van de regelgeving en op een correcte werking van de markt, en de nodige signalen te geven aan het beleid indien die werking beïnvloed wordt door factoren binnen of buiten de markt. De wijze waarop het regelgevende kader gestructureerd wordt, is hierbij een belangrijk gegeven, en dit gaat des te meer op voor België waar verschillende bevoegdheidsniveaus bij deze materie betrokken zijn.

Dit advies heeft tot doel de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, in te lichten over een aantal gevolgen van de voorgestelde wijzigingen aan de bijzondere wet.

Het hiernavolgende advies van de VREG wordt verleend op eigen initiatief.

Huidige bevoegdheidsverdeling inzake energie en de voorgestelde wijzigingen hieraan

Energie is op het ogenblik een van de materies waar de bevoegdheid verdeeld is tussen de federale overheid en de gewesten. De bevoegdheidsverdeling wordt vastgelegd door de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd op 8 augustus 1988. De gewesten zijn momenteel bevoegd voor de gewestelijke aspecten van de energie, en in ieder geval voor o.a. de distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk is aan 70.000 volt, de openbare gasdistributie en de nieuwe energiebronnen, met uitzondering van deze die verband houden met de kernenergie. De federale overheid is bevoegd voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, *meer bepaald*: het nationaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector, de kernbrandstofcyclus, de grote infrastructuren voor de stockering, het vervoer en de productie van energie en de tarieven. De residuaire bevoegdheid inzake energie ligt dus bij de gewesten.

In het hogervermelde voorstel van bijzondere wet houdende institutionele maatregelen wordt voorgesteld aan deze bevoegdheidsverdeling de volgende wijzigingen aan te brengen:

- de tarieven van de gas- en elektriciteitsdistributie worden gewestelijke bevoegdheid, inclusief de tarieven voor lokaal transport van elektriciteit door middel van leidingen waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk is aan 70 kV;
- het prijsbeleid inzake levering van elektriciteit en gas via de gewestelijke distributienetten en netten voor lokaal transport wordt geregionaliseerd wat betreft de niet-residentiële klanten. De federale overheid blijft bevoegd voor het vaststellen van prijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas via deze netten aan residentiële afnemers.

Deze tekst geeft eerst een aantal algemene bemerkingen, en gaat daarna dieper in op vier aspecten van de bevoegdheidsverdeling.

¹ Voorstel van bijzondere wet houdende institutionele maatregelen ingediend op 5 maart 2008 door de heren Hugo Vandenberghe, Philippe Monfils, Paul Wille, Philippe Moureaux, Johan Vande Lanotte, Francis Delpérée, Marcel Cheron en mevrouw Freya Piryns (Senaat zitting 2007-2008 – doc. 4 – 602/1)

Algemene beoordeling van de voorgestelde wijziging van de bevoegdheidsverdeling

De discussie over de overdracht van bevoegdheden is gestart met het doel een efficiëntere overheid te creëren. Dit kan door deze bevoegdheden te bundelen in homogene bevoegdheidspakketten en deze toe te wijzen aan het meest aangewezen overheidsniveau. In deze analyse heeft de VREG de voorstellen dan ook in eerste instantie afgetoetst aan hun impact op de efficiëntie van het toezicht op de marktwerking en de gereguleerde netactiviteiten.

In die optiek zou de toewijzing van het energiebeleid aan een enkel beleidsniveau de meest doorgedreven toepassing zijn van het principe van homogene bevoegdheden.

De toewijzing van het volledige energiebeleid aan het federale beleidsniveau sluit niet aan bij de politieke evolutie, waarbij de gewestelijke bevoegdheden (zowel op het vlak van energie als op andere beleidsdomeinen die er mee gekoppeld zijn) werden uitgebreid.

De gewesten voeren een economisch beleid gericht op het ontwikkelen of opzetten van zones waarin bepaalde economische activiteiten kunnen ontplooid worden. Energievoorziening is in deze cruciaal, maar dreigt als gevolg van de inefficiënte toewijzing van bevoegdheden in een zone te belanden waarvoor noch het federale, noch het gewestelijke niveau geresponsabiliseerd worden. Duidelijkheid zou best gecreëerd worden door de kosten toe te wijzen aan de veroorzakers van noodzakelijke investeringen om hun beleid uit te voeren, zelfs als het gaat om investeringen in transmissie of vervoer.

Het inplanten van nieuwe productie-eenheden en de aanleg van leidingen en kabels, worden bovendien sterk bepaald door de gewestelijke bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening en het leefmilieu. Deze installaties zijn onderworpen aan de gewestelijke reglementeringen voor het bekomen van bouw- en milieuvergunningen, waardoor het nemen van beslissingen op het federale niveau betreffende het inplanten van deze installaties hoe langer hoe moeilijker en minder zinvol wordt.

Naast het economisch beleid zijn er ook op sociaal en op ecologisch vlak verschillende accenten gelegd door de gewestregeringen, ingegeven door andere maatschappelijke behoeften of een andere visie op het energiebeleid. Uiteraard is er een vrije markt in het ganse land en is deze markt gebaat met schaalvergroting, zodat de vaste kosten per afnemer kunnen worden verkleind. Het belang van de sociale en ecologische correcties aan de marktwerking mag evenwel niet worden onderschat. Het is in die optiek logisch dat deze correcties ingebed worden in de gewestelijke visie op het milieu- en het sociale beleid.

Daarnaast kunnen we ook vaststellen dat de "aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven" momenteel eerder een behandeling op Europees niveau of zelfs op internationaal niveau behoeven. In het kader van de geliberaliseerde Europese energiemarkt worden initiatieven genomen die de nationale grenzen overstijgen, zoals de regio Central and Western Europe (FR-BE-NL-D-L), waardoor de "nationale" energiepolitieken moeten ingeschoven worden in het groter geheel.

Anderzijds houdt een volledige regionalisering van het energiebeleid het risico in dat de schaalgrootte van de markt verder verkleint door afwijkende technische marktregels. In een dergelijk scenario zouden de transactiekosten voor de marktpartijen nog kunnen verhogen en bijgevolg ook de prijzen voor de consument. Een dergelijke schaalverkleining kan dus enkel op een maatschappelijk zinvolle wijze worden doorgevoerd indien er bereidheid is tot engagement van de gewesten om de synergieën qua marktwerking te benutten. Idealiter gebeurt dit via een overlegmodel dat gefocust is op het realiseren van een zo efficiënt mogelijke werking van de energiemarkt. Nu de energiemarkt in alle gewesten volledig vrijgemaakt is, kan dit overleg vanuit een gelijke positie worden geïntensiveerd.

Er is ten slotte dringend nood aan duidelijkheid en respect voor de afbakening van de bevoegdheden, want momenteel moet worden vastgesteld dat beleidsmakers en beleidsuitvoerders zich niet enkel bezighouden met de bevoegdheden die hun zijn toegewezen, maar ook met deze van het andere beleidsniveau. In een regionaal parlement wordt de nucleaire uitstap en het productie- en invoermonopolie geanalyseerd en bediscussieerd, terwijl bij elke federale regeringvorming opnieuw over hernieuwbare energiebronnen en rationeel energiegebruik wordt gepraat. Dit creëert onduidelijkheid bij het kiezerspubliek over welke politici verantwoordelijk zijn voor een bepaald energiebeleid en het creëert ook onduidelijkheid voor de burger over het bevoegdheidsniveau waar hij moet aankloppen bij vragen of klachten over de energiemarkt. Tevens vermindert de efficiëntie van het beleid indien de middelen op een versnipperde manier voor dezelfde doelen worden aangewend.

Met de huidige bevoegdheidsverdeling blijft het overigens ook een nadeel dat het regionale beleid enkel onrechtstreeks in de Europese cenakels (zoals ERGEG) aan bod kan komen.

Specifieke aspecten van de bevoegdheidsverdeling

1. Het aspect "distributienettarieven"

Zoals hierboven reeds toegelicht zijn de gewesten bevoegd voor de distributie van gas en elektriciteit. Volgens de huidige bevoegdheidsverdeling bepaalt de federale overheid echter de tarieven hiervoor.

Dit leidt tot een inefficiënt toezicht op de netbeheerders: de kwaliteit en de dienstverlening wordt bepaald door de gewestelijke overheid, terwijl de tarieven hiervoor, zowel qua hoogte als qua methodologie, worden bepaald door de federale overheid. Dit werd gemotiveerd door te stellen dat dit een activiteit was die wegens haar technische en economische ondeelbaarheid een federale behandeling noodzaakt. Door de regionaal opgelegde openbardienstverplichtingen zijn er echter meer en meer "regionale" kosten die het argument van de ondeelbaarheid van de tarieven en prijzen in vraag stellen. Bovendien dient ook opgemerkt te worden dat de federale overheid enkel een uniforme structuur oplegt voor de distributienettarieven, en dus geen uniforme tarieven.

De voorgestelde herverdeling van bevoegdheden komt hieraan tegemoet: kwaliteitsregulering en tarieven komen in een hand. De gewesten die de verplichtingen opleggen, worden immers ook bevoegd voor de distributienettarieven voor gas en elektriciteit. Dit levert een duidelijke bonus op inzake efficiëntie en effectiviteit: de verantwoordelijke overheid wordt ook geconfronteerd met het prijskaartje. Ook kan de ene overheid zich niet langer wegsteken achter de andere voor een manklopend beleid: dat is transparant en democratisch.

Het toezicht op de netbeheerders zal hierdoor versterkt worden: het is immers dezelfde regulator die enerzijds de technische activiteiten opvolgt, en anderzijds de kosten die hiervoor gemaakt worden, kan beoordelen. Ook in het kader van de administratieve vereenvoudiging levert dit enkel voordelen op: de netbeheerders zullen niet langer dezelfde informatie aan twee regulatoren moeten aanleveren in het kader van verschillende rapporteringsverplichtingen.

2. Het aspect "afbakening vervoer/transmissie versus distributie van aardgas en elektriciteit"

Op dit punt heeft men het compromis (in dit geval het status quo) niet geschuwd. De bijzondere wet op de hervorming van de instellingen is zeer onduidelijk op het vlak van demarcatie tussen gasvervoer en gasdistributie. Deze onduidelijkheid brengt met zich mee dat overheidsniveaus

tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld en dat een efficiënt toezicht wordt bemoeilijkt. Naar analogie met elektriciteit zou ook voor het transport van gas best een duidelijke afbakening worden ingevoerd.

Voor elektriciteit is het demarcatiepunt juridisch wel duidelijk, maar het sluit dan weer niet goed aan bij de technische realiteit van het beheer van deze netten. ELIA beheert netten in België die onder het toezicht van alle vier de regulatoren vallen. Of dit leidt tot meer efficiëntie nu de regio's niet enkel de technische regels, maar ook de nettarieven zullen kunnen bepalen, is twijfelachtig. De personeels- en andere overheadkosten zullen door ELIA moeten gealloceerd worden aan het federale niveau, dan wel aan een van de drie regio's. Mogelijke discussies die hieruit kunnen resulteren, hebben weinig meerwaarde, noch voor de maatschappij, noch voor het bedrijf in kwestie.

Een oplossing kan erin bestaan dat de tarifiering voor netten met een transmissiefunctie (te definiëren als netten die in hoofdzaak bestemd zijn voor het transport van energie naar onderliggende netten, en bijkomend voor de levering aan grote industriële afnemers) in een hand blijft. Dit strookt niet met het eerder aangehaalde principe van homogeniteit op het vlak van toezicht. Naar het aanvoelen van de VREG is het wel een pragmatische oplossing voor deze specifieke netten tussen 30 en 70 kV met transmissiefunctie, waarvan het belang in de toekomst wellicht zal afnemen. In de praktijk heeft deze werkwijze ook in het verleden niet tot onoverkomelijke regulatoire problemen geleid.

Het behoud van het 70 kV-demarcatiepunt houdt bovendien de mogelijkheid open voor alle distributienetbeheerders om in de toekomst de netten met een distributiefunctie verder te ontwikkelen op basis van de stand van de technologie, zonder het nadeel dat deze netten onder een gedeelde bevoegdheid vallen.

3. Het aspect "prijsbeleid"

Op het vlak van het prijsbeleid inzake elektriciteit en aardgas gaan de voorstellen niet uit van homogene bevoegdheidspakketten. De bevoegdheid inzake het prijsbeleid voor de levering van elektriciteit en gas via de distributienetten wordt geregionaliseerd, maar dit enkel voor de niet-residentiële klanten.

De gewesten zijn (en blijven) echter bevoegd voor welzijn en voor de uitvoering van maatregelen inzake de distributie (inclusief de levering) van elektriciteit en gas. Zij dragen ook de verantwoordelijkheid voor de sociale aspecten van het energiebeleid en bepalen dus welke sociale maatregelen getroffen worden ter bescherming van de consument. Voorbeelden hiervan zijn de procedure voor het afstoten van wanbetalers, de levering via budgetmeters door de sociale leverancier en de toekenning van gratis elektriciteit. De sociale tarieven vormden hierop een uitzondering. In de vorige federale regeerperiode is herhaaldelijk vastgesteld dat deze verdeling van bevoegdheden niet efficiënt werkte: de sociale tarieven lagen jaren aan een stuk boven de marktconforme leveringstarieven in de vrijgemaakte Vlaamse markt. Ondanks het streven naar homogene bevoegdheidspakketten, gaat het voorstel tot hervorming verder uit van de vaststelling door de federale overheid van prijzen voor de residentiële klant.

Wat zal het gevolg zijn voor het energiebeleid? Een eerste mogelijkheid bestaat erin dat de federale overheid prijzen bepaalt die verschillend zijn per gewest. In dat geval is het vanzelfsprekend dat het federale niveau niet het meest geschikte niveau is. De tweede mogelijkheid gaat uit van een unieke federale prijszetting voor (groepen van) residentiële klanten. Men verliest dan wel uit het oog dat de distributienettarieven en de openbardienstverplichtingen allemaal regionale materie zijn. In een dergelijk geval kunnen winsten in het ene gewest de verliezen in het andere gewest dekken. Wat baat het dan om streng toezicht te houden in een gewest op de nettarieven van de distributienetbeheerders, als diezelfde netbeheerders een federaal vastgesteld tarief mogen toepassen voor de leveringen die

zij in het kader van hun openbaredienstverplichtingen moeten uitvoeren? Een deel van het efficiëntievoordeel qua regulatorisch toezicht wordt hierdoor dadelijk teniet gedaan. Bovendien kan geoordeeld worden dat de federale overheid bij het uitoefenen van de bevoegdheid over de huishoudelijke prijzen geen inbreuk mag plegen op de gewestelijke bevoegdheid over de distributienettarieven. De federale overheid zou zich in die zienswijze enkel mogen bezighouden met het prijsbeleid betreffende de "commodity"-prijzen van de leveranciers, en niet de 'all-in' prijzen die aangerekend worden aan de huishoudelijke klanten.

Men stelt wel dat er nu ook overleg moet worden gepleegd tussen de gewesten en de federale overheid bij het opleggen van de distributienettarieven en de uitoefening van het prijsbeleid op het gebied van de levering van elektriciteit en aardgas. In theorie zou dat een uitkomst kunnen bieden, in praktijk is deze overlegbevoegdheid een louter formele zaak en ook geen geslaagd voorbeeld van responsabilisering en homogene bevoegdheden. Verder moet opgemerkt worden dat indien de federale overheid bevoegd blijft voor het prijsbeleid ten aanzien van de residentiële klant, ook een uniforme definitie van residentiële klant vereist is, zonet dreigen ook hierover nog discussies te ontstaan.

4. Het aspect "prijsmonitoring"

Het prijsbeleid voor residentiële klanten doet ook de vraag rijzen naar de efficiëntie van de monitoring op het vlak van de eindafnemers. Dit werd in het verleden ingevuld door de gewestelijke regulatoren, die alle hun prijssimulatoren ontwikkelden en rapporten over de evolutie van de energieprijzen in de diverse gewesten opstelden. Recent stelde de VREG vast dat ook de CREG een gelijkaardige taak toegewezen kreeg, dan wel op zich nam. De CREG gebruikte daarvoor noodgedwongen de gegevens ter beschikking gesteld door de gewestelijke regulatoren en maakt in haar rapport ook vanzelfsprekend een onderscheid tussen de prijzen in de diverse gewesten. Naar de mening van de VREG is het logischer om het toezicht op het distributiemonopolie samen te laten gaan met het toezicht op de markt die via dit distributiekanaal gefaciliteerd wordt en sluit dit dus niet aan bij de bevoegdheid van de federale overheid. De CREG kan dan de complementaire taak krijgen toegewezen om de groothandelsmarkt te monitoren.

Conclusie

De VREG stelt vast dat in de voorstellen tot aanpassing van de bijzondere wet houdende institutionele maatregelen, geen consequente keuze gemaakt is voor een toewijzing van homogene pakketten van het energiebeleid aan het meest geschikte beleidsniveau.

Het energiebeleid krijgt meer en meer internationale dimensies en bijgevolg moet de toewijzing van deelbevoegdheden aan het federaal niveau aan deze evolutie getoetst worden. De inpassing van de transportnetten in het Europees net, het beheer van de regelzone in een grotere Europese regelzone en de bevoorradingszekerheid van het land moeten via het federaal niveau (of op zijn minst via een coördinatie van de gewesten) op Europese schaal aangepakt en uitgevoerd worden. Overleg moet steviger ingebouwd worden om het gewestelijk economisch beleid te kunnen uitvoeren.

Het verder opsplitsen van de overige energiebevoegdheden over een aantal niveaus heeft een ongunstig effect op de efficiëntie van het beleid als de homogeniteit van de bevoegdheidspakketten niet ingebouwd wordt. Een belangrijke verbetering is de koppeling van de tarifaire bevoegdheid aan het technische toezicht. Dit is ontegensprekelijk een aanpassing die een efficiënter toezicht mogelijk maakt. Deze verbetering wordt overschaduwed door het gebrek aan consistentie inzake het prijsbeleid en de marktmonitoring, en het ontbreken van een coherenter afbakening van de netten.

Om een “goed bestuur” op beide beleidsniveaus inzake energie te kunnen uitbouwen, is een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen federale overheid en gewesten nodig. De voorliggende wijziging van de bevoegdheidsverdeling voldoet slechts gedeeltelijk aan deze voorwaarden. De VREG vreest dat als gevolg hiervan onduidelijkheid zal blijven bestaan in de toekomst over de respectievelijke verantwoordelijkheden. Vooral voor de kleine verbruiker wordt het energiebeleid daardoor nog minder transparant.

Voor de VREG

Brussel, 30 april 2008

André Pictoel
Gedelegeerd Bestuurder