



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 oktober 2010

met betrekking tot het voorontwerp van Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering 13 maart 2009 betreffende de sociale openbaredienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteits- en aardgasmarkt, wat betreft de invoering van een minimale levering van aardgas tijdens de winterperiode,
zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering op 24 september 2010

Inleiding

De VREG ontving op 30 september 2010 de vraag van de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, om een advies te verlenen over het ontwerpbesluit tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 inzake de openbaredienstverplichtingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik en van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 maart 2009 betreffende de sociale openbaredienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteits- en aardgasmarkt, wat betreft de invoering van een schuldafbouwregeling via de budgetmeters voor elektriciteit en aardgas, zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 juni 2010 (hierna 'Ontwerpbesluit').

De VREG grijpt dit advies ook aan om de adviezen die haar werden overgemaakt naar aanleiding van diverse besprekingen met de netbeheerders, met de VVSG en met Samenlevingsopbouw rond dit voorstel tot oplossing, in bijlage aan de beleidsmakers te bezorgen.

Aanleiding

Gezinnen die door hun commerciële leverancier gedropt worden wegens het niet correct betalen van de aardgasfactuur, worden verder beleverd door de netbeheerder. Als ze ook bij de netbeheerder hun facturen niet correct betalen, wordt bij hen sinds het tweede semester 2009 een aardgasbudgetmeter geplaatst, naar analogie met elektriciteit. Deze budgetmeter moet hen helpen te budgetteren en verdere schuldopbouw tegen te gaan. Het grote verschil met de budgetmeter elektriciteit bestaat er in dat deze naast een hulpkrediet van 200 kWh, een stroombegrenzerfunctie heeft: nadat het opgeladen bedrag en het hulpkrediet voor elektriciteit verbruikt is, valt de afnemer terug op 10A, minimumlevering genaamd. De afnemer valt dus niet volledig zonder elektriciteit. Het hulpkrediet en het verbruik op 10A zijn echter niet gratis.

Een aardgasbudgetmeter heeft geen begrenzer omdat dit technisch niet mogelijk is: men kan niet 'een beetje' aardgas doorlaten. Aardgasapplicaties hebben een minimum debiet nodig om te kunnen functioneren. Dit betekent dat van zodra het opgeladen bedrag en het hulpkrediet voor aardgas verbruikt is, de afnemer zonder aardgas valt. In de winter kan dit problematisch zijn voor mensen die verwarmen op aardgas omdat hun verwarming daardoor volledig uitvalt. Daarom is dringend nood aan een oplossing terzake.

Korte samenvatting van de inhoud van het ontwerpbesluit

Gezinnen met een aardgasbudgetmeter die onvoldoende geld hebben om hun aardgasbudgetmeter op te laden, kunnen in de winterperiode aankloppen bij het OCMW.

Het OCMW voert dan binnen de 7 dagen een sociaal vooronderzoek waaruit moet blijken of er een reëel probleem van energiearmoede is, waardoor de huishoudelijke afnemer onvoldoende middelen heeft om in de winter te beschikken over verwarming en sanitair warm water.

Het OCMW voert ditzelfde onderzoek ook voor de gezinnen die vermeld staan op de lijst die de netbeheerders aan de OCMW's overmaken met betrekking tot klanten waarvan op basis van hun oplaadpatroon vermoed wordt dat ze zonder aardgas zitten.

Als uit het onderzoek blijkt dat er effectief een probleem is, bepaalt het OCMW op basis van een indicatieve tabel hoeveel kWh aardgas het gezin per kalenderdag nodig heeft om in de winter te beschikken over een minimale verwarming van de woning en een minimale hoeveelheid sanitair warm water. De Vlaamse minister voor energie stelt de indicatieve tabel op op basis van volgende parameters: type woning, aantal bewoners, aardgasverbruik voor verwarming en voor warm water.

Het OCMW plaatst tweewekelijks een schijf van de benodigde hoeveelheid gas die overeenkomt met het verbruik van 2 weken op de budgetmeterkaart voor aardgas.

Het OCMW kan aan de toekenning van een minimum aan aardgas voorwaarden opleggen op het vlak van:

1° schuldbegeleiding en schuldafbouw

- 2° maatregelen met betrekking tot rationeel energiegebruik
- 3° het verplicht opladen van de budgetmeters in de zomer

Van de toegekende hoeveelheid aardgas zoals vermeld in de tabel, kan het OCMW maximaal 70% recupereren bij de netbeheerder. Het resterende percentage (minimum 30%) kan het OCMW na de winterperiode verhalen op de afnemer ofwel kwijtschelden.

Alle OCMW's kunnen echter individueel beslissen om al dan niet in dit systeem te stappen.

Algemene beschouwingen

Het voorgestelde mechanisme heeft ongetwijfeld belangrijke implicaties op de hoogte van de distributienettarieven omdat de netbeheerder maximaal 70% van de minimumlevering op zich zal nemen en zal verrekenen in de nettarieven voor aardgas.

Een becijfering hiervan is op dit moment onmogelijk want hangt ondermeer af van:

- de vermelde kWh in de indicatieve tabel
- de mate waarin gezinnen een aanvraag zullen indienen om minimumlevering te bekomen
- het % (maximaal 70%) dat het OCMW zal terugvorderen van de netbeheerders.

In tegenstelling tot het elektrische verbruik wordt nu dus voorgesteld een deel van het aardgasverbruik niet terug te vorderen, maar door de andere afnemers te laten betalen. Dit komt neer op een herverdeling via de toekenning van gratis aardgas.

Van de toegekende minimumlevering gaat bovendien een deel naar schuldafbouw bij de netbeheerder via de ingebouwde schuldafbouwmechanismen in de budgetmeter.

Het is een beleidskeuze om in het energiebeleid een aantal sociale correcties in te bouwen. Als regulator maken we ons hierbij de bedenking dat in deze de financiering gebeurt via de gebruikers (op basis van het verbruik) en niet op basis van inkomen. Het lijkt de VREG nodig dat er nauw wordt toegezien op de tarifaire gevolgen van de maatregel.

De VREG is voorstander om voor de meest kwetsbare groep specifieke maatregelen inzake energie te voorzien. In de richtlijnen 2009/72 en 2009/73 wordt in artikel 3 de mogelijkheid geboden voor lidstaten om specifieke energiemaatregelen voor kwetsbare afnemers op te leggen.

De VREG merkt op dat bepaalde categorieën echter niet kunnen genieten van de voorgestelde maatregel:

- huishoudelijke afnemers die effectief afgesloten zijn voor aardgas, hetzij fysisch, hetzij via een oplaadblokkade, kunnen niet meer opladen en kunnen dus niet genieten van dit systeem. Echter, zij kunnen eerst een aanvraag tot heraansluiting indienen bij het LAC en bij een positief advies tot heraansluiting mits plaatsing van een aardgasbudgetmeter wel genieten van deze regeling.
- huishoudelijke afnemers waar het om technische redenen niet mogelijk is om een budgetmeter te plaatsen: zij worden op volle vermogen beleverd door de netbeheerder. Dit verbruik wordt hen volledig aangerekend. Indien zij onvoldoende middelen hebben om dit verbruik te betalen, resulteert dit in schulden en mogelijk in een vraag tot afsluiting. Zij kunnen geen beroep doen op de huidige regeling waarbij een deel van het verbruik gratis ter beschikking wordt gesteld. Het OCMW kan hen eventueel wel met algemene middelen ondersteunen om hun aardgasrekeningen te betalen of schulden af te lossen om een afsluiting te voorkomen. Ze kunnen eventueel een gedeelte kwijtschelden, zich baserend op de indicatieve tabel, zodat deze gezinnen niet gediscrimineerd worden. Het louter van toepassing maken van dit besluit op deze zeer beperkte groep van mensen is praktisch gezien niet toepasbaar omdat de eindafrekening van deze klanten niet noodzakelijk in de winterperiode komt en een jaarverbruik bevat. Wel krijgen zij voorschotfacturen maar deze zijn niet altijd indicatief voor het effectieve verbruik.

- huishoudelijke afnemers die klant zijn bij de netbeheerder zonder budgetmeter: zij hebben in principe nog geen schulden opgebouwd bij de netbeheerder en kunnen op volle vermogen verbruiken. Van zodra ze schulden opbouwen, wordt binnen een bepaalde termijn bij hen een budgetmeter geplaatst waarna ze kunnen genieten van de regeling. Misbruik in de zin dat gezinnen hun facturen niet betalen om een aardgasbudgetmeter te krijgen en daarna te kunnen genieten van een gedeelte gratis aardgas, kan (deels) opgevangen worden door het sociaal vooronderzoek van het OCMW.
- De VREG wijst er op dat ook voor gezinnen die met stookolie verwarmen er geen dergelijk recht op minimale verwarming (meer) bestaat.

De regeling benadeelt in zekere zin ook de afnemers die de voorbije zomer wel een aantal opladingen voor aardgas deden. In die zin wordt het opladen van de budgetmeter in de zomer niet echt aangemoedigd, al kan het OCMW terzake wel voorwaarden opleggen aan de afnemer. Bovendien is de minimumlevering niet bedoeld om onbeperkt gasverbruik te hebben, wel om een minimum aan comfort te bieden.

Artikelsgewijze bespreking: artikel 1

Art.29/1: Het lijkt de VREG raadzaam om niet te wachten tot de winterperiode zelf maar al vroeger aan te kloppen bij het OCMW zodat het onderzoek bedoeld in art.29/2 al kan gebeuren. De benodigde hoeveelheid aardgas heeft wel enkel betrekking op de winterperiode zelf. Echter, een natuurlijke persoon kan ten allen tijde aankloppen bij het OCMW met een vraag om hulp, los van dit besluit.

Art.29/2:

- Ook de lijsten die de aardgasnetbeheerders overmaken aan de OCMW's in het kader van artikel 26/1 zouden best al voor de winterperiode toekomen op de OCMW's zodat pro-actief gewerkt kan worden en de werklast gespreid kan worden.
- OCMW's kunnen er voor opteren om al dan niet in dit systeem in te stappen. Dat betekent dat gezinnen uit een gemeente die geen gebruik wenst te maken van dit systeem mogelijk minder rechten (lees: financiële tegemoetkoming) hebben dan gezinnen uit een gemeente die wel gebruik maken van dit systeem.
- Als een OCMW in het systeem stapt, wil dat niet zeggen dat automatisch aan elke vraag van de klant voldaan wordt. Het OCMW kan geval per geval op basis van het sociaal vooronderzoek beslissen om al dan niet een minimale levering toe te kennen. Dit kan eventueel verduidelijkt worden in de tekst.
- De termijn van 7 dagen binnen welke het sociaal vooronderzoek moet gebeuren is kort. Anderzijds gaat het om een acuut probleem en een dringende hulpvraag. In het algemeen hanteren OCMW's een termijn van 30 dagen om een formele beslissing te nemen met betrekking tot een vraag tot hulp. Dringende steun kan dan al wel worden verstrekt door het toekennen van voorschotten op de financiële hulp. Deze voorschotten worden nadien verrekend. De VREG stelt voor om voor de toekenning van de minimale levering aardgas op dezelfde manier tewerk te gaan en dus geen termijnen te vermelden in dit artikel.
- De 'indicatieve' tabel is indicatief in die zin dat het OCMW meer steun mag geven dan vermeld in de tabel. De tabel is echter niet indicatief in die zin dat op basis van de tabel het maximale bedrag berekend wordt dat kan teruggevorderd worden van de netbeheerder, nl. 70% van het vermelde aantal kWh in de tabel.
- In dit artikel worden een aantal parameters waar minstens rekening gehouden moet worden in de indicatieve tabel voorgesteld. Deze parameters liggen nog niet vast. De VREG stelt daarom voor om de betreffende passage in de tekst te herformuleren naar: *"Daarbij kunnen volgende parameters in rekening gebracht worden: het type woning, het aantal bewoners, het aardgasverbruik."* zodat de Vlaamse minister voor het energiebeleid vrij is om te bepalen welke parameters relevant zijn voor de opmaak van de indicatieve tabel. De VREG stelt zich de vraag of bijvoorbeeld het aantal bewoners echt relevant is. De oppervlakte en het energiepeil van de woning zijn relevanter maar zeker over dit laatste aspect zijn weinig gegevens beschikbaar. Het al dan niet verwarmen van de woning met aardgas is zeker

relevant om de minimale hoeveelheid te bepalen. De tabel mag ook niet te ingewikkeld zijn en moet hanteerbaar zijn door OCMW-medewerkers.

- De indicatieve tabel vermeldt hoeveelheden in kWh maar bij de effectieve vertaling naar oplaadbedragen moet rekening gehouden worden met het feit of de afnemer al dan niet recht heeft op de sociale maximumprijs. Het OCMW is hier echter niet altijd van op de hoogte. De netbeheerders weten dit wel, zij het soms met vertraging. Zij zouden bij de lijst van klanten die niet opladen kunnen toevoegen of het al dan niet om een beschermde afnemer gaat, doch dit is privacygevoelig. Daarom moet deze vraag aan de klanten zelf gesteld worden bij de contactname.
- Er wordt enkel gesproken over het aardgasverbruik voor verwarming en voor sanitair warm water, niet over het aardgasverbruik voor koken. De VREG vraagt zich af of dit bewust is.

Art.29/3:

- Het artikel doet uitschijnen dat gezinnen die na onderzoek recht hebben op een hoeveelheid aardgas conform het systeem van minimale levering, automatisch recht hebben voor de hele winterperiode. De OCMW's wijzen er terecht op dat iemands situatie kan veranderen waardoor hij slechts gedurende een beperkte tijd onvoldoende middelen heeft om op te laden, bijvoorbeeld tot zijn volgende loon op de rekening staat. Het is daarom aangewezen om OCMW's zelf te laten beslissen voor welke periode ze deze financiële steun toekennen. Dit impliceert wel dat een klant in dezelfde winterperiode meerdere malen kan aankloppen bij het OCMW om beroep te doen op dit systeem.
- Het systeem van minimumlevering verloopt simultaan met het systeem van schuldafbouw via de budgetmeter. Dit betekent dat van de opgeladen bedragen in het kader van de minimumlevering een gedeelte naar schuldafbouw gaat. De VREG is echter van oordeel dat de schuldafbouw best verder loopt. Het opschorten van de schuldafbouw in de winterperiode (3 à 4 maanden per jaar) zou immers kunnen leiden tot zeer lange afbetalingsplannen. Bovendien wordt de minimale levering voor sommigen voor 1 maand verstrekt, voor anderen misschien voor 3 maanden of slechts tot het volgende loon gestort is. Het is administratief niet haalbaar om dan voor die periode de schuldafbouw op te schorten. Toch wijst de VREG op een aantal problemen die de combinatie minimumlevering/schuldafbouw met zich meebrengt:
 - Voor oplaadbedragen boven 50 euro gaat het gedeelte > 50 euro volledig naar de afbouw van schulden opgebouwd door het verbruik van het hulpkrediet waardoor de minimumlevering zijn doel een beetje voorbijschiet. Het kan een oplossing zijn om niet per veertien dagen, maar wel wekelijks een bedrag toe te kennen zodat kleinere bedragen worden opgeladen.
 - Een klant die aanklopt bij het OCMW voor de minimumlevering, zal meestal ook het hulpkrediet voor aardgas volledig opgebruikt hebben. Dat betekent dat hij eerst de schulden naar aanleiding van het verbruikte hulpkrediet moet aanzuiveren (+/- 70 euro) en zelfs 5 euro positief krediet moet hebben alvorens hij terug kan verbruiken. De eerste oplading moet dus voldoende hoog zijn om te kunnen verbruiken.
 - Het automatische afbetaalplan van 5 euro per week per energie loopt door, ook als de klant niet oplaadt. Indien de klant geruime tijd niet opgeladen heeft, moeten ook de gemiste betalingen eerst aangezuiverd worden, alvorens effectief terug verbruikt kan worden. Een te onderzoeken piste bestaat er in dat per huishoudelijke afnemer een maximumbedrag aan minimumlevering voor de hele winter wordt vastgesteld en dat het OCMW zelf beslist in welke schijven dit toegekend zal worden. Op die manier kan ook ingespeeld worden op wisselende weersomstandigheden.

Art.29/4:

- De VREG gaat ervan uit dat de eventuele voorwaarden die verbonden worden aan het verplicht opladen van de budgetmeters in de zomermaanden, enkel slaan op zomeropladings van de aardgasbudgetmeter en niet op de oplading van de budgetmeter elektriciteit. De VREG stelt voor om dit te verduidelijken.

Art.29/5:

- De 70% recuperatie door het OCMW geldt per huishoudelijke afnemer en dus niet voor de globale door het OCMW gemaakte kosten. Dit wordt best verduidelijkt.
- Maximum 70% kan door het OCMW worden gerecupereerd bij de netbeheerder. Het resterende percentage kan het OCMW terugvorderen of kwijtschelden. De VREG vindt het belangrijk in het kader van sensibilisering dat het OCMW kan beslissen om meer dan 30% tot zelfs het volledige bedrag terug te vorderen van klanten die conform het vooronderzoek inderdaad de mogelijkheid hebben om dit terug te betalen.
- Het artikel stelt dat het percentage dat niet wordt gerecupereerd via de netbeheerder, pas na de winterperiode kan worden teruggevorderd bij de afnemer via een afbetalingsplan. Indien de situatie van de afnemer in de loop van de winter verbetert, bijvoorbeeld omdat hij terug werk vindt, zou dit ook sneller kunnen. Het OCMW is best geplaast om samen met de klant af te spreken vanaf wanneer deze de schulden kan terug betalen.
- De VREG stelt voor om uitdrukkelijk een tweede alinea toe te voegen aan dit artikel dat stelt dat de recuperatie bij de netbeheerder beschouwd wordt als een sociale openbaredienstverplichting. Voorstel van tekst: "De recuperatie door het OCMW bij de aardgasnetbeheerder van maximaal 70% van de gemaakte kosten, bedoeld in het eerste lid, is een openbaredienstverplichting van de aardgasnetbeheerder zoals bedoeld in artikel 4.1.22, 4° van het Energiedecreet¹."

Aanbevelingen

De VREG wijst er op dat de maatregel ook bekend moet zijn bij de hulpverlening en bij de doelgroep en verwijst naar Wallonië waar een soortgelijke maatregel in 2008 en 2009 slechts in een zeer beperkt aantal gevallen toegepast werd. Anderzijds mag promotie van de maatregel ook geen aanzuigeffect hebben bij mensen die het niet echt nodig hebben.

Om de maatregel te kunnen evalueren zal er nood zijn aan kwantitatieve gegevens. De VREG stelt daarom voor om artikel 49, punt 4 van het hoofdstuk VIII "Sociale statistieken" van het Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering 13 maart 2009 betreffende de sociale openbaredienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteits- en aardgasmarkt uit te breiden met volgende statistieken:

4° door de aardgasnetbeheerder, opgesplitst per gemeente en telkens in beschermde en niet-beschermde afnemers:

t) het aantal huishoudelijke afnemers waarvoor het OCMW een aanvraag tot recuperatie in het kader van artikel 29 van dit besluit heeft ingediend bij de netbeheerder, opgesplitst naar de categorieën zoals bepaald in de indicatieve tabel op basis van de parameters.

u) het gemiddelde bedrag dat aan deze klanten toegekend werd in het kader van artikel 29 van dit besluit

v) het gemiddelde bedrag dat door de netbeheerders werd terugbetaald in het kader van artikel 29 van dit besluit

Om over deze gegevens te beschikken, moeten ze kunnen afgeleid worden uit de rapportering van de OCMW's naar de netbeheerders in het kader van de voorgestelde recuperatie.

De VREG wijst er op dat gelijktijdig met deze aanpassing ook het energiebesluit voorbereid wordt. De VREG hoopt dan ook dat deze aanpassingen correct meegenomen worden in het energiebesluit.

¹ Het energiedecreet is bij de opmaak van dit advies nog niet in werking getreden. Gelet op de nakende inwerkingtreding werd er alvast verwezen naar dit artikel van het Energiedecreet dat artikel 18, 1°, e) van het decreet van 6 juli 2001 houdende de organisatie van de aardgasmarkt vervangt.

Voor de VREG

Brussel, 29 oktober 2010,

André Pictoel
Gedelegeerd bestuurder