



Vlaamse Regulator van de
Elektriciteits- en Gasmarkt

Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt
Publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap
Graaf de Ferrarisgebouw | Koning Albert II-laan 20 bus 19 | B-1000 Brussel
Gratis telefoon 1700 | Fax +32 2 553 13 50
Email: info@vreg.be
Web: www.vreg.be

Advies van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt

van 20 juni 2012

inzake de organisatie van het Vlaams energiebeleid

*Bedenkingen en voorstellen naar aanleiding van het voorstel van decreet van 29 mei 2012
ter hervorming van het systeem van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten*

Samenvatting

Voorliggend advies wordt geformuleerd op eigen initiatief van de VREG, naar aanleiding van de indiening op 29 mei 2012 van een voorstel van decreet ter hervorming van het systeem van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten.

De VREG stelt vast dat dit voorstel van decreet zal leiden tot een aanzienlijke verzwaring van zijn werklast. Binnen zijn huidige personeelsbestand is er geen capaciteit beschikbaar, noch vrij te maken voor de uitoefening van deze bijkomende taken. De VREG heeft in zijn beleidsadvies van 21 november 2011 met betrekking tot de evaluatie van het certificatsysteem reeds gemeld op dit moment over onvoldoende capaciteit te beschikken om een adequate controle te verzekeren op de correcte steunverlening in het kader van het systeem van de groenestroom- en warmtekrachtcertificaten. In de memorie van toelichting bij het voorstel van decreet wordt voorzien in de aanwerving van (6) extra personeelsleden voor de uitvoering van de nieuwe taken van VREG en VEA, zoals voorzien in het voorstel van decreet. Deze extra personeelsleden zouden worden tewerkgesteld in een "observatorium" dat zou worden ondergebracht bij het VEA

Daarnaast wordt de VREG momenteel echter ook geconfronteerd met andere belangrijke uitdagingen. In 2011 heeft zij nieuwe bevoegdheden gekregen inzake de behandeling van geschillen van afnemers tegen netbeheerders en de behandeling van toelatingen en meldingen inzake de aanleg van gesloten distributienetten en directe lijnen, waarvan in 2012 steeds meer en meer dossiers ontvangen worden. In de toekomst zou zij ook moeten instaan voor de behandeling van de dossiers inzake steunverlening voor groene warmte- en restwarmteprojecten, projecten inzake de injectie van biomethaan op het aardgasnet en de uitvoering van de nog over te dragen bevoegdheid inzake de distributienettarieven. Deze nieuwe taken uitvoeren zal niet mogelijk zijn binnen het huidige personeelsbestand van de VREG, tenzij door andere, decretaal opgelegde taken aan de VREG niet meer uit te voeren.

Het Vlaams Gewest is volgens de derde Europese Elektriciteits- en Gasrichtlijn verplicht om ervoor te zorgen dat de Vlaamse energieregulator beschikt over voldoende mensen en middelen voor de uitvoering van zijn taken. Indien die er niet zijn voor de uitvoering van de recent toegekende en de toekomstige taken, zal de VREG de beschikbare capaciteit noodgedwongen moeten concentreren op de uitvoering van zijn kerntaken.

Die kerntaken zijn in de eerste plaats de regulerende taken, opgelegd aan de energieregulator in het derde Europese energiepakket, en alle hiermee nauw verbonden activiteiten. Zo kan het beheer van de toegekende groenestroom- en warmtekrachtcertificaten en garanties van oorsprong, met inbegrip van het toezicht op de handel en de inlevering hiervan, beschouwd worden als een kerntaak van de VREG.

De individuele behandeling van dossiers inzake groenestroominstallaties of WKK's, en de controle ter plaatse van deze installaties, is evenwel niet te aanzien als een kerntaak van de energieregulator. Deze taak kan beter uitgevoerd worden binnen de entiteit die instaat voor de berekening van de onrendabele toppen, aangezien voor deze berekeningen de informatie uit de dossiers cruciaal is. De VREG stelt dan ook voor om deze taak over te dragen aan het observatorium dat wordt opgericht binnen VEA, met inbegrip van de huidige dossierbehandelaars van de VREG en hun kennis ter zake.

Het samenvoegen van de personeelsleden van VEA die het groenestroom- en warmtekrachtbeleid vorm geven, de personeelsleden van de VREG die de dossiers van de groene stroom- en warmtekrachtcertificaten behandelen en de (6) nieuw aan te werven personeelsleden voor het observatorium, moet het mogelijk maken om efficiëntiewinsten te boeken en daardoor de extra werklast op te vangen zoals meegebracht door de wijzigingen opgenomen in het voorstel van decreet.

De toekomstige taak inzake de dossierbehandeling van projecten inzake groene warmte, restwarmte en biomethaaninjectie, zal in die zelfde filosofie ook toegewezen moeten worden aan VEA in plaats van aan de VREG.

Zelfs na de overdracht van de dossierbehandeling vormt de nieuwe taak inzake de goedkeuring van de distributienettarieven nog een groot risico voor de VREG. Om de voorbereiding van de overdracht van deze bevoegdheid op te starten moet vanaf begin 2013 extra personeel beschikbaar worden gesteld aan de VREG.

De hervorming van de kerntaken van de VREG en de toekenning van extra personeelsleden voor de uitvoering van de bevoegdheid over de distributienettarieven, is echter niet voldoende. De VREG meent, samen met de SERV, dat er nood is aan een breder debat over de organisatie van het Vlaams energiebeleid.

Het huidige aantal personeelsleden dat binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie actief is op het vlak van het Vlaams energiebeleid is niet in verhouding met het belang dat energie de afgelopen 10 jaar op maatschappelijk vlak heeft gekregen. Het voeren van een beleid inzake energiebesparing, isolatie van gebouwen en milieuvriendelijke energieproductie, het toezicht houden op de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt, het reguleren van het beheer van het distributienet en binnenkort ook de distributienettarieven,... Het zijn allemaal taken die een inzet van voldoende mensen en middelen nodig hebben én verdienen.

De VREG roept daarom op om nog dit najaar een nieuwe organisatie van het Vlaams Energiebeleid uit te werken. Er moet bepaald worden welke entiteiten en organisaties een rol moeten spelen in het Vlaamse energiebeleid, welke rol deze dan is, en welke taken dan door die entiteiten en organisaties moeten worden uitgevoerd. Er moet verzekerd worden dat de rollen van de diverse entiteiten en organisaties duidelijk en homogeen zijn en efficiënt kunnen uitgevoerd worden. Daarbij moet niet enkel de rol van VREG en VEA bekeken worden, maar ook de rol van o.a. het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, het VITO en de netbeheerders. Vervolgens moet de benodigde capaciteit verzekerd worden voor de uitvoering van deze taken. Daarbij hoeft niet enkel gedacht te worden aan de aanwerving van extra personeelsleden, maar mogelijk ook aan het verschuiven en heroriënteren van de bestaande personeelsleden in het bijzonder binnen het beleidsdomein LNE.

Het versterken en efficiënter maken van de organisatie van het Vlaams energiebeleid zal niet alleen een positieve zaak zijn voor de huidige betrokken entiteiten en hun personeelsleden. Ook het Vlaamse energiebeleid in het algemeen, en de belastingbetalers in het bijzonder, zullen hier sterk bij gebaat zijn.

1. Inleiding

Voorliggend advies wordt geformuleerd op eigen initiatief van de VREG, naar aanleiding van de indiening op 29 mei 2012 een voorstel van decreet¹ ingediend ter hervorming van het systeem van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten.

2. Situatieschets

2.1. Extra werklast voor de VREG door de hervorming van het certificatenstelsel

In het Vlaams Parlement werd op 29 mei 2012 een voorstel van decreet ingediend ter hervorming van het systeem van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten.

De memorie van toelichting (p 9.) stelt dat de bijsturing en verfijning van het certificatenstelsel "heel wat bijkomende initiatieven [zal vergen] van een cel binnen het Vlaams Energieagentschap, die zal fungeren als observatorium en van de VREG. Hiervoor wordt bijkomend personeel voorzien."

Het bijkomend takenpakket dat wordt opgesomd in de memorie van toelichting (p. 9) is het volgende:

- "de opmaak en de opvolging prognoses milieuvriendelijke energieproductie 2020 en 2030 teneinde voor het certificatenstelsel op een onderbouwde manier ambitieuze maar haalbare quotadoelstellingen te kunnen vastleggen en tijdig de nodige bijsturingen voorstellen te kunnen voorleggen aan de Vlaamse Regering;
- tegen 31 maart bepalen van de bruto groenestroomproductie in het Vlaamse Gewest voor het voorgaande jaar conform de definities en rapporteringsvereisten voorzien in het kader van de Richtlijn 2009/28.
- het beheren en toepassen van het model voor de berekening van de onrendabele top (het OT-model voor nieuwe en bestaande installaties);
- het bepalen van de actuele prijs van elektriciteit, fossiele brandstoffen en biomassa en een prognose op korte termijn (groeivoet voor de volgende 5 jaar);
- de evaluatie van de leercurve van de verschillende hernieuwbare energietechnologieën;
- de behandeling van strategische en innovatieve investeringsprojecten waarvoor een marktanalyse rapport aan de Vlaamse Regering moet worden voorgelegd;
- de impact van het beleid op de Vlaamse economie;
- het belanghebbendenmanagement;
- minstens jaarlijkse rapportering over de parameters en resultaten van de onrendabele topberekeningen;
- beleidsvoorstellen uitwerken om de ondersteuning maximaal af te stemmen op de onrendabele top;
- het behandelen van de aanvragen met betrekking tot het verlengen van de steunperiode voor installaties met startdatum voor 1 januari 2013;
- bijkomende administratie (vb. uitwerken van vertrouwelijkheidsclausule tussen bedrijven en de overheid om gegevensuitwisseling mogelijk te maken)."

De verhoging van de werklast van de VREG als gevolg van dit voorstel van decreet ontstaat door:

- 1) de toekenning van een nieuwe taak aan de VREG met name inzake het toezicht op de doorrekening door de leveranciers van de kosten van hun quotaverplichtingen aan hun klanten;
- 2) de sterk verzwaarde procedure ter berekening van het aantal in te leveren certificaten per leverancier, en met name de berekening van de vrijstellingen voor bedrijven;

¹ Voorstel van decreet van de heren Bart Martens en Robrecht Bothuyne, de dames Liesbeth Homans, Michèle Hostekint en Sonja Claes en de heren Marc Hendrickx en Dirk de Kort houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de milieuvriendelijke energieproductie, stuk 1639 (2011-2012) – Nr. 1

- 3) de nieuwe taak van de VREG om dossiers te behandelen met betrekking tot de verlenging van de periode waarin een installatie recht heeft op groenestroom- en warmtekrachtinstallaties;
- 4) de (eenmalige) werklast om de certificatenbank en de interne procedures aan te passen aan de nieuwe wetgeving;
- 5) de nieuwe werklast als gevolg van de vereiste wisselwerking tussen het Observatorium en de dossierbehandelaars (bv. informatieoverdracht bij de beoordeling van aanvragen tot verlenging van de duur van de toekenning van certificaten, de beoordeling van strategische projecten, toelichting bij de interpretatie van gegevens,...);
- 6) (en vooral) de bijkomende werklast inzake dossierbehandeling als gevolg van de gestegen quota inzake groene stroom en WKK.

De VREG schat de extra werklast voor de VREG in op een viertal VTE, die zullen moeten instaan voor:

- de extra controletaken inzake de doorrekening van de kosten van het certificatenstelsel en de berekening en controle van de vrijstellingen in het kader van de quota groene stroom en WKK;
- de opmaak van nieuwe rapporteringsmodellen voor de producenten teneinde de data nodig voor de toepassing van de nieuwe wetgeving te bekomen;
- de overmaking en bespreking van dossiers en data in concrete dossiers tussen VREG en observatorium;
- de behandeling van dossiers in verband met de verlenging van de termijn waarin een installatie recht heeft op groenestroom- en warmtekrachtinstallaties;
- de stijging van de werklast inzake de behandeling van groene stroom en WKK-aanvragen en de maandelijkse toekenning van certificaten als gevolg van het ontvangen en moeten beheren van extra dossiers als gevolg van de stijging van de quotaverplichtingen.

De bijkomende werklast die voorliggend voorstel van decreet met zich meebrengt, is echter niet de enige uitdaging voor de VREG. De VREG heeft de afgelopen jaren reeds verschillende malen extra taken toegekend gekregen zonder de bijhorende extra middelen (o.a. geschillenbeslechting, transparantie brengen in de kosten van leveranciers in het kader van de quotaverplichtingen, beoordeling van aanvragen inzake de aanleg van directe lijnen en gesloten distributienetten,...). Ook de toekomstige toekenning van twee omvangrijke nieuwe taken, de distributietarieven en de steunverlening voor groenewarmte-, restwarmte- en biomethaaninjectieprojecten, zullen tot extra werklast voor de VREG leiden.

2.2. Toekomstige nieuwe taak: steunverlening groene warmte, restwarmte en biomethaaninjectie

De Vlaamse Regering gaf op 28 oktober 2011 haar principiële goedkeuring aan een ontwerpbesluit "tot wijziging van het Energiebesluit, met name inzake de invoering van een steunregeling voor nuttige groene warmte". Doel van het ontwerpbesluit is een ondersteuningsmechanisme in te voeren voor grootschalige investeringen in groene warmte, de ondersteuning van installaties voor de benutting van restwarmte en installaties voor de injectie van biomethaan in het aardgasnet. De steun zou worden verleend via een call-systeem, dat minstens om de zes maanden wordt gelanceerd door de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid.

Het zou de taak worden van de VREG om de call te beheren, en met name de ingediende projecten te beoordelen, de projecten die steun zullen krijgen te selecteren en maandelijks het werkelijke steunbedrag te berekenen op basis van de MWh geproduceerde groene warmte, gerecupereerde restwarmte of in het aardgasnet geïnjecteerde biomethaan.

De VREG heeft een gedetailleerde en onderbouwde inschatting gemaakt van de benodigde capaciteit voor de uitvoering van deze taak², met name 4 VTE.

In de nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerpbesluit groene warmte wordt niet ingegaan op de bijkomende personeelsaanvraag van 4 VTE door de VREG: "Niettegenstaande de Inspectie van Financiën van mening is dat het in eerste instantie gevraagde personeelsuitbreiding met 4 VTE haar geen overdreven luxe lijkt, wordt het voorgestelde ontwerp van besluit ongunstig geadviseerd omdat de personeelsuitbreiding ingaat tegen de door de Vlaamse Regering besliste personeelshervingsstop."

De SERV, de Mina-raad en zelfs de Raad van State uitten in hun advies hun bezorgdheid over deze bijkomende werkbelasting voor de VREG. De Raad van State wijst erop dat de Europese elektriciteits- en gasrichtlijnen³ niet uitsluiten dat aan een energieregulator, zoals de VREG, bijkomende taken worden toegekend die los staan van hun regulerende taken, doch dat de Vlaamse overheid daarbij de verplichting heeft om "adequate personele en financiële middelen" toe te kennen om deze taken uit te voeren.⁴

2.3. Toekomstige nieuwe taak: distributienettarieven

In het kader van het Vlinderakkoord zal de bevoegdheid met betrekking tot de distributienettarieven overgedragen worden van de federale overheid naar de gewesten. Voor wat het Vlaams Gewest betreft betekent dit logischerwijze dat de VREG deze bevoegdheid zal krijgen. De timing van de overdracht is nog niet duidelijk. Wellicht wordt gemikt op een overdracht op 1 januari 2014. De huidige tarieven worden bevroren tot eind 2015.

Dit wil zeggen dat het Vlaams decretale kader in verband met de goedkeuring van de distributienettarieven, en de door de regulator opgestelde tariefmethodologie en bijhorende procedure, definitief vastgelegd moeten worden in de eerste helft van 2014. In de tweede helft van 2014 kunnen dan de nieuwe tariefdossiers bekeken worden. De nieuwe Vlaamse distributienettarieven zullen dan normaal gezien kunnen ingaan vanaf 1 januari 2015.

Om het regulerende kader inzake de nettarieven klaar te krijgen, is het noodzakelijk dat de VREG reeds vanaf begin 2013 beschikt over de nodige werkmiddelen en personeelsleden (minstens vier VTE) voor de voorbereiding van de overdracht van deze bevoegdheid en de kennisopbouw hieromtrent. Vanaf 2015 zal mogelijk extra personeel voorzien moeten worden voor bijvoorbeeld de opvolging van vragen, klachten en geschillen van afnemers tegen netbeheerders inzake tarieven.

In het kader van de begroting 2013 moeten dus extra personele en werkmiddelen toegewezen worden aan de VREG voor de voorbereiding van de overdracht van de bevoegdheid over de distributienettarieven.

² Zie het advies van 23 augustus 2011 met betrekking tot het ontwerp van besluit tot wijziging van het Energiebesluit wat betreft de invoering van een steunregeling voor nuttige groene warmte, zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 15 juli 2011 (ADV-2011-3), terug te vinden via <http://www.vreg.be/sites/default/files/adviezen/adv-2011-3.pdf>.

³ Met name artikel 35 van de richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG en artikel 39 van de richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG.

⁴ Advies 50.544/3 van 22 november 2011, nr. 11, onuitgegeven.

2.4. Geen capaciteit beschikbaar of vrij te maken binnen het huidige personeelsbestand

De VREG kan binnen zijn huidige personeelsbestand onmogelijk capaciteit vrijmaken voor de uitvoering van de voorgaande nieuwe taken.

De VREG heeft de afgelopen jaren reeds verschillende malen extra taken toegekend gekregen zonder de bijhorende extra middelen (o.a. geschillenbeslechting, transparantie brengen in de kosten van leveranciers in het kader van de quotumverplichtingen, beoordeling van aanvragen inzake de aanleg van directe lijnen en gesloten distributienetten,...). Tot nu toe kon deze extra werklust enkel nipt opgevangen worden via efficiëntie- en procesverbeteringen en automatisaties.

Een aantal controletaken in het kader van de steunverlening aan groenestroom- en WKK-installaties kunnen evenwel reeds niet of onvoldoende uitgevoerd worden met de huidige mensen en middelen (o.a. inspecties ter plaatse, isolatievoorwaarde PV-installaties, duurzaamheidscriteria vloeibare biomassa). In het beleidsadvies inzake de evaluatie van de certificaten systemen voor groene stroom en WKK⁵ was reeds gemeld dat de VREG over 3 VTE extra zou moeten beschikken teneinde een adequaat controlebeleid uit te kunnen stippelen en uitvoeren met betrekking tot de toekenning van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten. Hiermee is tot op heden evenwel geen rekening gehouden.

2.5. Europese vereiste: de VREG moet kunnen beschikken over adequate personele en financiële middelen

Het niet beschikbaar zijn van de nodige financiële middelen en personeelsleden voor de VREG voor de uitoefening van zijn taken is problematisch.

De VREG fungeert voor het Vlaamse Gewest en voor de gewestelijke bevoegdheden inzake elektriciteit en aardgas, als de regulerende instantie, vermeld in artikel 35, tweede lid, van de Richtlijn 2009/72/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG (hierna "Derde Elektriciteitsrichtlijn") en artikel 39, tweede lid, van de Richtlijn 2009/73/EG van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55/EG (hierna "Derde aardgasrichtlijn").⁶

In deze richtlijnen worden de taken en bevoegdheden van de regulerende instanties beschreven.

De Raad van State stelde in haar advies 50.544/3 van 22 november 2011 dat de Derde Elektriciteitsrichtlijn en Derde Aardgasrichtlijn niet uitsluiten dat "*aan de energieregulators bijkomende taken worden opgelegd die los staan van hun regulerende taken. Artikel 35, lid 5 a) van richtlijn 2009/72/EG en artikel 39, lid 5, a) van richtlijn 2009/73/EG leggen aan de Vlaamse overheid echter de verplichting op om te garanderen dat de VREG "adequate personele en financiële middelen heeft om haar taken uit te voeren".*"⁷

⁵ Beleidsadvies van VREG en VEA van 21 november 2011 inzake de evaluatie van de certificaten systemen voor groene stroom en WKK, p. 62, zie <http://www.vreg.be/sites/default/files/adviezen/adv-2011-4.pdf>.

⁶ Artikel 3.1.1., §5, van het Energiedecreet.

⁷ Advies 50.544/3 van 22 november 2011, nr. 11, onuitgegeven

3. Kerntaken van de VREG

Indien de Vlaamse Regering niet verzekert dat de VREG kan beschikken over de nodige mensen en middelen voor de uitvoering van de taken die decretaal aan de VREG zijn toegewezen, zal de VREG gedwongen worden zijn beschikbare mensen en middelen prioritair in te zetten voor de uitvoering van zijn kerntaken en/of de uitvoering van bestaande niet-kerntaken stop te zetten.

De kerntaken van de VREG zijn hoofdzakelijk regulerende taken.

3.1. *Regulerende vs. niet-regulerende taken*

In lid 1 van artikel 37 van de Derde Elektriciteitsrichtlijn worden de taken vastgelegd die een energieregulator moet opnemen en uitvoeren. Deze taken benoemen we als de "regulerende taken" van de energieregulator.

Het gaat om volgende taken:

"

- a. *vaststellen of goedkeuren, volgens transparante criteria, van transmissie- of distributietarieven of de berekeningsmethodes hiervoor;*
- b. *ervoor zorgen dat transmissie- en distributiesysteembeheerders, en in voorkomend geval, de betrokken systeemeigenaars alsmede alle elektriciteitsbedrijven hun verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn en de andere toepasselijke communautaire wetgeving naleven, inclusief bij grensoverschrijdende kwesties;*
- c. *samenwerken in verband met grensoverschrijdende kwesties met de regulerende instantie of instanties van de betrokken lidstaten en met het Agentschap;*
- d. *naleven en uitvoeren van alle relevante wettelijk bindende besluiten van het Agentschap en de Commissie;*
- e. *op jaarlijkse basis verslag uitbrengen over haar activiteit en de uitvoering van haar taken aan de betrokken autoriteiten van de lidstaten, het Agentschap en de Commissie. Het verslag bevat de genomen maatregelen en behaalde resultaten voor elk van de in dit artikel genoemde taken;*
- f. *erover waken dat er geen kruissubsidies zijn tussen activiteiten met betrekking tot transmissie, distributie en levering;*
- g. *toezicht houden op de investeringsplannen van de transmissiesysteembeheerders en in haar jaarverslag de samenhang beoordelen tussen het investeringsplan van de transmissiesysteembeheerders en het netontwikkelingsplan dat de gehele Gemeenschap dekt, als bedoeld in artikel 8, lid 3, onder b), van Verordening (EG) nr. 714/2009; een dergelijke beoordeling kan aanbevelingen voor de wijziging van deze investeringsplannen omvatten;*
- h. *toezicht houden op de naleving en controleren van de eerdere resultaten van de regels inzake zekerheid en betrouwbaarheid van het net, alsook vaststelling of goedkeuring van de normen en voorschriften van de kwaliteit van de diensten en de voorziening, of hier tezamen met andere bevoegde instanties toe bijdragen;*
- i. *toezicht houden op het niveau van transparantie, met inbegrip van groothandelsprijzen, en waken over de naleving van de transparantieplichtingen door de elektriciteitsbedrijven;*
- j. *toezicht houden op de het niveau en de doeltreffendheid van openstelling van de markt en de mededinging op groot- en kleinhandelsniveau, inclusief elektriciteitsbeurzen, tarieven voor huishoudelijke afnemers, inclusief systemen voor vooruitbetaling, overstapperpercentages, afsluitingspercentages, kosten en uitvoering van onderhoudsdiensten en klachten van huishoudelijke afnemers, alsmede toezicht op vervalsing of beperking van de mededinging, inclusief toepasselijke informatie verstrekken en relevante gevallen aan de betrokken mededingingsautoriteiten voorleggen;*
- k. *toezicht houden op het vóórkomen van restrictieve contractuele praktijken, met inbegrip van exclusiviteitsbepalingen, die grote niet-huishoudelijke afnemers kunnen weerhouden van of hen beperkingen kunnen opleggen met betrekking tot een keuze voor het gelijktijdig sluiten*

- van overeenkomsten met meer dan een leverancier, en in voorkomend geval de nationale mededingingsautoriteiten van dergelijke praktijken in kennis stellen;
- l. respecteren van de contractuele vrijheid met betrekking tot afschakelbare leveringscontracten en langetermijncontracten, mits deze verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht en aansluiten bij het Gemeenschapsbeleid;*
 - m. toezicht houden op de tijd die transmissie- en distributiesysteembeheerders nodig hebben om aansluitingen en herstellingen uit te voeren;*
 - n. samen met andere betrokken instanties helpen waarborgen dat de in bijlage I genoemde maatregelen ter bescherming van de consument doeltreffend zijn en gehandhaafd worden;*
 - o. publiceren van aanbevelingen, ten minste op jaarbasis, betreffende de conformiteit van de leveringsprijzen met artikel 3, en deze waar nodig aan de mededingingsautoriteiten doen toekomen;*
 - p. waarborgen van de toegang tot de verbruiksgegevens van de consument, het verstrekken, voor facultatief gebruik, van een gemakkelijk te begrijpen geharmoniseerd formaat op nationaal niveau voor verbruiksgegevens en voor de onverwijde toegang voor alle afnemers tot de gegevens als bedoeld in punt h) van bijlage I;*
 - q. toezicht houden op de uitvoering van regels betreffende de taken en verantwoordelijkheden van de transmissiesysteembeheerders, distributiesysteembeheerders, leveranciers en afnemers en andere marktpartijen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 714/2009;*
 - r. monitoring van de investeringen in productiecapaciteit met het oog op de continuïteit van de voorziening;*
 - s. toezicht houden op technische samenwerking tussen communautaire transmissiesysteembeheerders en transmissiesysteembeheerders van derde landen;*
 - t. toezicht op de uitvoering van beschermingsmaatregelen als bedoeld in artikel 42, en*
 - u. bijdragen tot de compatibiliteit van gegevensuitwisselingsprocessen voor de belangrijkste marktprocessen op regionaal niveau."*

In de hierna volgende tabel worden de taken die in het Energiedecreet aan de VREG zijn toegekend als volgt opgedeeld:

- De regulerende taken zijn de taken die uitdrukkelijk toegewezen zijn aan een energieregulator, conform artikel 37 van de Derde Elektriciteitsrichtlijn. Sommige van deze taken vallen onder de federale energiebevoegdheid, en worden daarom uitgevoerd door de federale energieregulator CREG (bv. goedkeuren transmissienettarieven). De overige regulerende taken vallen onder de gewestelijke energiebevoegdheid en worden door de VREG uitgevoerd. Deze regulerende taken zijn opgenomen in artikel 3.1.3. van het Energiedecreet, waarin de taken van de VREG zijn opgesomd.
- De niet-regulerende taken zijn de decretale taken van de VREG die niet tot deze regulerende taken horen.
- De "grijze zone" betreft niet-regulerende taken, die echter sterk verbonden zijn met de regulerende taken.

In de tabel wordt rekening gehouden met de al besliste (af)splitsing van de garanties van oorsprong van de huidige groenestroom- en warmtekrachtcertificaten. De functies zijn immers verschillend:

- de groenestroom- en warmtekrachtcertificaten (steuncertificaten) kaderen in het financieel ondersteuningsbeleid inzake groene stroom en WKK;
- de garanties van oorsprong hebben een rol inzake de "labelling" of "etikettering" van geleverde stroom, voorlopig beperkt tot groene stroom en WKK, maar in de toekomst wellicht ook voor grijze stroom.

In de Derde Elektriciteitsrichtlijn en Aardgasrichtlijn wordt geen uitdrukkelijke rol voorzien voor de energieregulator inzake de steunverlening voor groene stroom- en WKK-projecten, noch inzake het beheer van het systeem van de garanties van oorsprong. Er kan over gediscussieerd worden of deze taken nu al of niet regulerende taken zijn.

De taken inzake het *beheer van het systeem van garanties van oorsprong* bestaan uit volgende deeltaken:

- toezicht op de handel in garanties van oorsprong, inclusief publicatie en analyse van de statistieken inzake de markt en de in- en uitvoer van garanties van oorsprong;
- de controle op de naleving van de verplichtingen verbonden aan de garanties van oorsprong (toezicht op de oorsprong van de geleverde stroom, controle van de fuelmix, ...)

Deze taken kunnen worden beschouwd als een onderdeel van de regulerende taak van de VREG om toe te zien op de levering van elektriciteit.

De taken inzake het *beheer van het systeem van de steuncertificaten* zijn als volgt op te delen:

- het toezicht op de handel in steuncertificaten, inclusief publicatie en analyse van de statistieken van de steuncertificatenmarkt;
- de controle op de naleving van de verplichtingen verbonden aan de groenestroom- en warmtekrachtcertificaten (o.a. controle op de naleving van de quotumverplichtingen, opvolgen van de verkoop van steuncertificaten door netbeheerder, toezicht op de solidarisering van de kosten van deze opkoopverplichting, opvolging van de doorrekening van de kosten van de quotumverplichting aan de afnemers,...).

Er is enkel een link tussen het toezicht op de handel in steuncertificaten en de regulerende taak van een energieregulator inzake het toezicht op de marktwerking binnen de elektriciteits- en gasmarkt. Men kan argumenteren dat de certificatenmarkt hier een deel van uitmaakt. Anderzijds is het beheer van het systeem van de steuncertificaten nauw verbonden aan de steunverlening inzake deze projecten, wat dan weer geen regulerende taak is van een energieregulator. Vraag is echter of het beheer van de steuncertificaten en het beheer van de garanties van oorsprong kan gebeuren in aparte handen. Omwille van praktische (IT-) en efficiëntieredenen zal het wellicht aangewezen zijn om beide taken bijeen te houden.

Wat zeker geen regulerende taak is, is *de behandeling van de groenestroom en WKK-dossiers* (inclusief de controle van deze dossiers). Ook de toekomstige taak van de VREG inzake het beheer van de call en de *steunverlening aan groenewarmte-, restwarmte- en biomethaaninjectieprojecten* is niet te beschouwen als een regulerende taak.

Regulerende taken	Grijze zone	Niet-regulerende taken
Vaststellen of goedkeuren van distributenettarieven of de berekeningsmethodes hiervoor (toekomstige taak VREG)	Het verlenen van adviezen met betrekking tot de elektriciteits) en gasmarkt (beleidsinput)	Behandelen van de dossiers inzake de toekenning van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten (inclusief de controle van deze dossiers)
Het toezicht op de naleving door de distributienetbeheerders en leveranciers van hun verplichtingen in de Vlaamse energiewetgeving ter omzetting van de Derde Elektriciteits- en Gasrichtlijn	De bemiddeling in geschillen van afnemers tegen distributienetbeheerders (klachtenbehandeling)	Verwerking van de gerapporteerde gegevens nodig voor de berekening van het maandelijks aantal toe te kennen steuncertificaten en garanties van oorsprong
Samenwerking met andere regulatoren, ACER, CEER,..	Informereren van de afnemers en marktactoren over de werking van de markt	Beheer van de call en steunverlening aan groene warmte-, restwarmte- en

		biomethaaninjectieprojecten (toekomstige taak VREG)
Toezicht op investeringsplannen van de distributienetbeheerders en de beheerder van het plaatselijk vervoernet voor elektriciteit	Informereren van afnemers over prijzen en voorwaarden leveranciers (incl aanbieden leveranciersvergelijking)	
Toezicht op kwaliteit van dienstverlening van de netbeheerders	Het toezicht op de handel en de in- en uitvoer van garanties van oorsprong	
Toezicht op de openstelling van de markt (via marktstatistieken)	Het toezicht op oorsprong van de geleverde (groene en WKK-)stroom aan de hand van garanties van oorsprong (inclusief op de vermelding van de fuelmix op de factuur)	
Toezicht op de kwaliteit van dienstverlening van de leveranciers	Het toezicht op de handel in steuncertificaten	
Waarborgen bescherming rechten van de energieconsument	Het toezicht op de naleving van de verplichtingen opgelegd in het kader van de steunverlening van groenestroom en WKK-producenten (o.a. quotumverplichting, solidarisering, doorrekening kosten certificatenstelsel, ...)	
Waarborgen contractuele vrijheid afschakelbare leveringscontracten en langetermijncontracten		
Toezicht op naleving regels inzake taken en verantwoordelijkheden van marktpartijen		
Monitoring van de investeringen in productiecapaciteit met het oog op de continuïteit van de voorziening (voor wat de gewestelijke energiebevoegdheden betreft)		
Geschillen beslechten van afnemers tegen distributienetbeheerders		

3.2. Voorstel VREG

De VREG stelt voor om zijn takenpakket decretaal te beperken tot zijn kerntaken, met name:

- De regulerende taken opgelegd aan energieregulators in de Derde Europese Elektriciteits- en Gasrichtlijn;
- De taken inzake advisering aan de politiek⁸ (denk aan adviezen bij ontwerpwetgeving), de informatie- en communicatie in verband met de elektriciteits- en gasmarkt (website, V-test, nieuwsbrieven,...) en de bemiddeling in klachten tegen netbeheerders. Deze taken zijn nauw verbonden aan de regulerende taken en moet men bijgevolg ook beschouwen als kerntaken van de VREG.
- De taken inzake het beheer van het systeem van garanties van oorsprong en het beheer van het systeem van de groenestroom- en warmtekrachtcertificaten kunnen ook aanzien worden als kerntaak van de VREG.

De niet-regulerende taken van de VREG, met name de behandeling inzake groene stroom en warmtekrachtdossiers en de maandelijkse toekenning van steuncertificaten en garanties van oorsprong en de toekomstige organisatie van de call (hierna afgekort tot "dossierbehandeling") kunnen volgens de VREG beter ondergebracht worden in dezelfde entiteit als het observatorium (concreet: VEA).

Dit alles om wille van volgende redenen:

- Dossierbehandeling is geen regulerende taak van een energieregulator, noch hiermee inhoudelijk verbonden;
- Het gaat om een uitvoerende, vaak administratieve taak, die eerder bij een administratie (of zelfs de netbeheerders, naar analogie met REG-premies) past, dan bij een energieregulator;
- De informatie die uit de dossierbehandeling gehaald kan worden, is noodzakelijk voor een goede berekening van onrendabele toppen, prognoses,... Er zal bijgevolg een permanent overleg en gegevensuitwisseling tussen de dossierbehandelaars en het observatorium moeten komen. De vereniging van beide takenpakketten in één hand zal veel efficiënter zijn dan de huidige, niet voor iedereen duidelijke opdeling van taken tussen VREG, VEA en VITO.

De overdracht van de dossierbehandeling van VREG naar VEA zou best gebeuren met inbegrip van de huidige dossierbehandelaars van de VREG. In ieder geval is het noodzakelijk dat steeds de nodige mensen en middelen beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van deze taak, inclusief voor de gestegen werklust als gevolg van de voorliggende wijziging van het certificatenstelsel.

Het samenvoegen van de personeelsleden van VEA die het groenestroom- en warmtekrachtbeleid vorm geven, de personeelsleden van de VREG die de dossiers van de groene stroom- en warmtekrachtcertificaten behandelen en de (6) nieuw aan te werven personeelsleden voor het observatorium, moet het mogelijk maken om efficiëntiewinsten te boeken en daardoor een belangrijk deel van de extra werklust op te vangen zoals meegebracht door de wijzigingen opgenomen in het voorstel van decreet.

De toekomstige taak inzake de dossierbehandeling van projecten inzake groene warmte, restwarmte en biomethaaninjectie, zal in die zelfde filosofie ook toegewezen moeten worden aan VEA in plaats van aan de VREG. Daarbij moet echter gegarandeerd worden dat er voldoende personeel ter beschikking wordt gesteld om deze bijkomende taken naar behoren uit te voeren

⁸ De beleidsvoorbereiding van het Vlaams energiebeleid (o.a. opmaken van energiewetgeving) kan geen kerntaak van de VREG zijn, gezien de onafhankelijke rol die de VREG moet spelen ten opzichte van de politieke overheden. Advisering en signalisering van beleidsrelevante punten vanuit de VREG naar de politieke overheid moet wel als kerntaak behouden blijven.

De splitsing tussen het beheer van de dossiers enerzijds en anderzijds het beheer van het systeem van de steuncertificaten en garanties van oorsprong is praktisch ook realiseerbaar.

De VREG is momenteel reeds gestart met een project inzake overdracht van de dossierbehandeling van de PV-dossiers van de VREG naar de netbeheerders. De taak van de VREG zal er bij deze dossiers vanaf dan vooral in bestaan om toezicht te houden op de processen bij de netbeheerder ter zake. De VREG zal zijn rol als toezichthouder kunnen spelen, terwijl de administratieve opvolging van de dossiers bij de netbeheerder zal liggen. Concreet gezien zal er een interface worden uitgewerkt tussen de systemen van de netbeheerder (waar de gegevens per installatie bijhouden worden, o.a. adres installatie, vermogen, maar ook contactgegevens eigenaar, bankrekeningnummer,...) en de centrale databank van de VREG. Via deze interface zullen de gegevens worden doorgestuurd van de netbeheerder naar de VREG die nodig zijn om het juiste aantal garanties van oorsprong en steuncertificaten aan te maken voor de installatie in kwestie. De VREG zal ook faciliteren dat deze certificaten en garanties van oorsprong verhandeld kunnen worden en ingeleverd kunnen worden. Het toezicht op de markt in deze certificaten en garanties van oorsprong kan dus verder door de VREG gebeuren. Deze aanpak kan in de toekomst doorgetrokken worden indien ook de dossierbehandeling van de niet-PV-dossiers overgedragen wordt naar een andere entiteit (vb. VEA).

Schematisch zal deze situatie er als volgt uitzien:

BEHEER INSTALLATIEDATABANK(EN)
 = gegevens per installatie

BEHEER CERTIFICATENDATABANK
 =gegevens per groenestroomcertificaat,
 warmtekrachtcertificaat, garantie van
 oorsprong

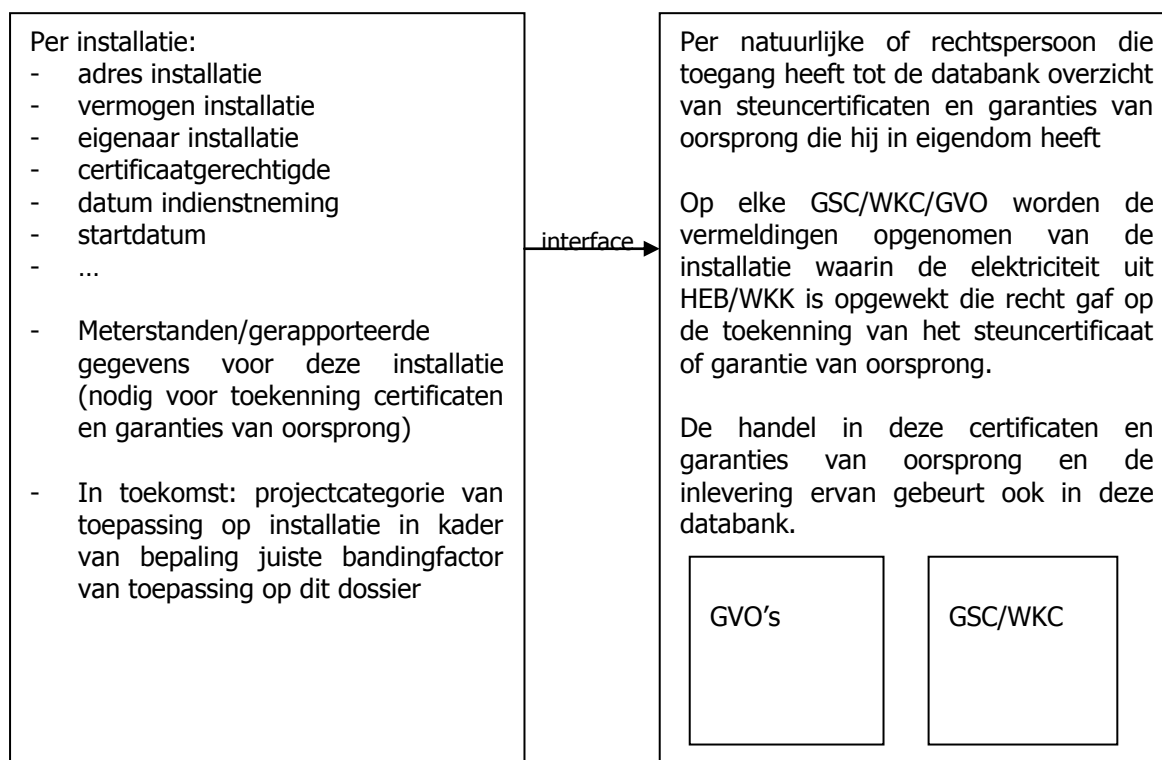
nu: bij VREG in kader dossierbehandeling

nu: bij VREG

toekomst:

- bij netbeheerders voor PV-installaties
- bij VEA voor alle andere installaties

toekomst: ook bij VREG, maar opdeling tussen register met GVO's en registers met GSC en WKC



Tussen de installatiedatabank(en) en de centrale databank moet dan een *interface* zijn om de volgende gegevens over te maken naar de VREG:

- gegevens i.v.m. de installatie: voor opname van deze vermeldingen op het steuncertificaat of garantie van oorsprong;
- gegevens i.v.m. aantal toe te kennen steuncertificaten en garanties van oorsprong : op basis van de gerapporteerde (meet)gegevens zal dan het juiste aantal certificaten en garanties van oorsprong worden aangemaakt;
- gegevens i.v.m. certificaatgerechtigde: in de portefeuille van deze certificaatgerechtigde zullen de aangemaakte certificaten en garanties van oorsprong worden geplaatst.

De VREG zal zich in die situatie focussen op het aanmaken en registreren van certificaten en garanties van oorsprong, het faciliteren van de handel hierin, het toezicht op deze handel en het toezicht op de naleving van de (openbaredienst)verplichtingen verbonden aan deze certificaten en garanties van oorsprong (o.a. de controle van de inlevering van de certificaten voor de quotumverplichting, de controle op de levering van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en de fuelmix).

Belangrijk om op te merken is dat zelfs in deze situatie, waarbij de VREG zich zal concentreren op/beperken tot zijn kerntaken, de nieuwe taak inzake de goedkeuring van de distributienettarieven nog steeds een risico vormt voor de VREG. In het kader van de begroting 2013 moeten extra personele en werkingsmiddelen toegewezen worden aan de VREG voor de voorbereiding van de overdracht van de bevoegdheid over de distributienettarieven.

4. Nood aan een debat over de organisatie van het Vlaams energiebeleid

De overdracht van de dossierbehandeling en de toekenning van extra personeelsleden voor de uitvoering van de tariefbevoegdheid, is echter niet voldoende. De VREG meent dat het hoogstnodig is om een breder debat te voeren over de organisatie van het Vlaams energiebeleid.

De SERV legde volgens de VREG de vinger op de wonde in volgende passage uit haar rapport *Hernieuwbare Energie* van 6 april 2011⁹:

"Sterke instellingen zijn een voorwaarde voor een goed functionerende overheid. Zowel binnen VEA, VREG als VITO, maar ook in andere domeinen werken talrijke sterke, gedreven ambtenaren die vaak een belangrijke bijdrage leveren aan het hernieuwbare energiebeleid.

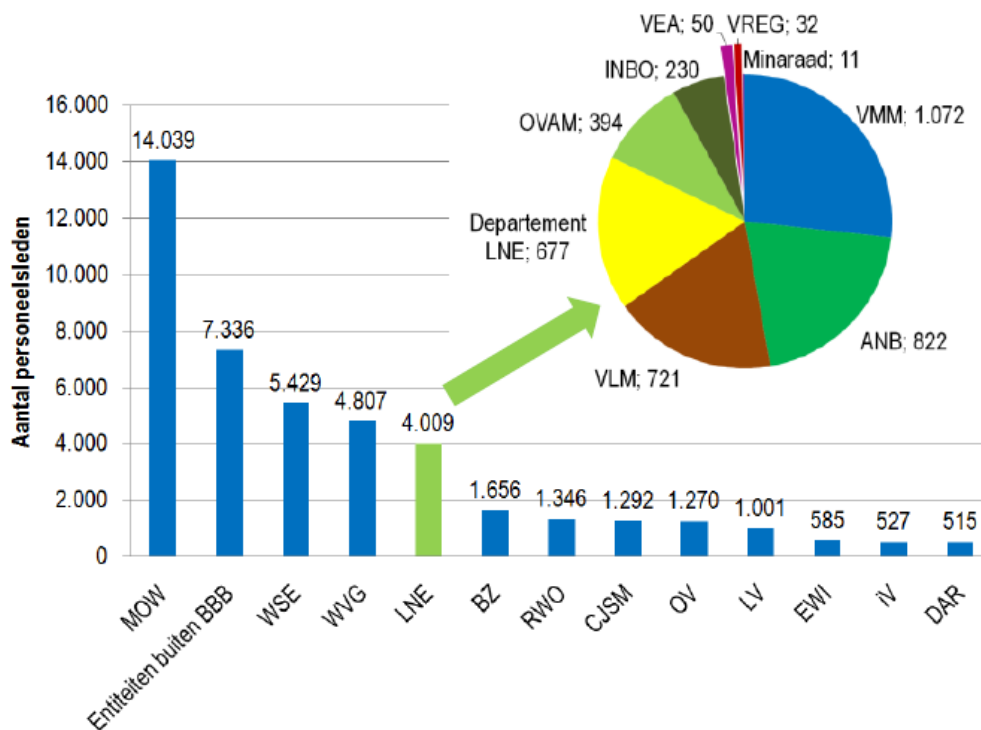
De structuur van de Vlaamse energie-overheid oogt niettemin wat vreemd. Energie valt onder het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie, maar het departement is in feite niet bezig met het beleidsveld energie. Het energiebeleid krijgt vooral vorm op het kabinet van de energieminister en bij de extern verzelfstandigde agentschappen VEA en VREG. VEA krijgt daardoor naast beleidsuitvoerende en toezichthoudende taken ook veel beleidsvoorbereidende opdrachten.

Hetzelfde geldt voor de VREG, die naast zijn kerntaken als regulator ook veel beleidsuitvoerende opdrachten heeft gekregen (bv. certificatenbeheer) en vaak ook heel wat beleidsvoorbereidend werk moet doen gelet op het gebrek aan capaciteit bij de overheidsadministratie zelf (LNE en VEA) wanneer het gaat om het meer „harde“ energiebeleid (marktwerking, prijzen, netbeheer, infrastructuur...). Het beslag dat die bijkomende taken leggen op de werking van de VREG is omvangrijk (cf. deel 3, hoofdstuk 1) en heeft voor gevolg dat er minder tijd en ruimte is voor (de uitbouw van deskundigheid en capaciteit op het vlak van) zijn kerntaken als regulator. Bovendien is er op niveau van de VREG behoefte aan grotere onafhankelijkheid, zowel tegenover de politiek en de administratie als ten opzichte van de stakeholders binnen de energiesector waarmee de VREG veelvuldig samenwerkt (cf. supra, gevaar op regulatory capture). Die behoefte werd recent alvast ten dele ingevuld door de omzetting van het derde EU-energiepakket, met een aantal bepalingen die een versterking van de onafhankelijkheid van de VREG beogen.

Kwaliteit hangt uiteraard ook samen met de middelen die de regering over heeft voor de werking van haar instellingen. De middelen voor VREG en VEA zijn beperkt, gelet op hun takenpakket en op het grote en nog steeds toenemende belang dat wordt gehecht aan het energiebeleid vanuit zowel economische als sociale als ecologische invalshoek, zeker in vergelijking met andere instellingen en agentschappen binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (zie figuur)."

⁹ SERV, Rapport *Hernieuwbare Energie*, 6 april 2011, deel 3, hoofdstuk 1, p. 37-38, zie http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_RAP_20110406_hernieuwbareenergie_deel3_hfdst3.pdf

Personeelsleden Vlaamse overheid 2009⁹⁹



Het huidige aantal personeelsleden dat binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie actief is op het vlak van het Vlaams energiebeleid is inderdaad niet in verhouding met het belang dat energie de afgelopen 10 jaar op maatschappelijk vlak heeft gekregen: 83 van de 4.009 personeelsleden van het beleidsdomein leefmilieu, natuur en energie is actief binnen het energiebeleid (=0,02% van het personeel van dit beleidsdomein), zoals af te leiden is uit bovenstaande tabel. Het voeren van een beleid inzake energiebesparing, isolatie van gebouwen en milieuvriendelijke energieproductie, het toezicht houden op de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt, het reguleren van het beheer van het distributienet en binnenkort ook de distributienettarieven,... Het zijn nochtans allemaal taken die een inzet van voldoende mensen en middelen nodig hebben én verdienen.

De VREG roept op om nog dit najaar een nieuwe organisatie van het Vlaams Energiebeleid uit te werken. Er moet bepaald worden welke entiteiten en organisaties een rol moeten spelen in het Vlaamse energiebeleid, welke rol deze dan is, en welke taken dan door die organisatie moeten worden uitgevoerd. Er moet verzekerd worden dat de rollen van de diverse entiteiten en organisaties duidelijk en homogeen zijn en efficiënt kunnen uitgevoerd worden.

Daarbij moet niet enkel de rol van VREG en VEA bekeken worden, maar ook de rol van o.a. het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (conform de Beter Bestuurlijk Beleid- filosofie in principe verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding rond het energiebeleid), het VITO (o.a. berekening onrendabele toppen, opmaak energiebalans,...) en de netbeheerders (o.a. inzake de toekenning van REG-premies, toekomstige rol inzake behandeling van PV-dossiers,...).

Vervolgens moet de benodigde capaciteit verzekerd worden voor de uitvoering van deze taken. Daarbij hoeft niet enkel gedacht te worden aan de aanwerving van extra personeelsleden, maar mogelijk ook aan het verschuiven van taken (bv. naar de netbeheerders) en het heroriënteren van de bestaande personeelsleden, bijvoorbeeld/in het bijzonder binnen het departement LNE.

Het versterken en efficiënter maken van de organisatie van het Vlaams energiebeleid zal niet alleen een positieve zaak zijn voor de huidige betrokken entiteiten en hun personeelsleden. Ook het Vlaamse energiebeleid in het algemeen, en de politieke verantwoordelijken en de belastingbetalers in het bijzonder, zouden hier sterk gebaat bij kunnen zijn.

Voor de VREG

Brussel, 20 juni 2012

André Pictoel
Gedelegeerd Bestuurder