



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 3 september 2013

met betrekking tot het voorstel van decreet houdende de oprichting van een Vlaams
Energiedistributienetbedrijf (VEDNB)

ADV-2013-5

Inhoud

AANLEIDING	3
BESPREKING	3
1. INLEIDING	3
2. TARIFAIRE REGULERING EN FINANCIERING.....	4
2.1. <i>Verleden</i>	4
2.2. <i>Toekomst</i>	5
2.3. <i>Eén regionale distributienetbeheerder</i>	6
3. TECHNISCHE REGULERING	7
4. MARKTWERKING	8
5. ORGANISATIESTRUCTUUR EN DEUGDELIJK BESTUUR	9
5.1. <i>Efficiëntiewinst?</i>	9
5.2. <i>Betere aansturing</i>	9
5.3. <i>Takenpakket</i>	10
5.4. <i>Onafhankelijkheid</i>	11
5.5. <i>Private participatie</i>	11
5.6. <i>Gemeentelijke bevoegdheid?</i>	12
6. BESLUIT.....	12

Aanleiding

De VREG ontving op 11 juni 2013 de vraag van de Vlaamse minister, bevoegd voor het Energiebeleid, om een advies te verlenen over een voorstel van decreet houdende de oprichting van een Vlaams Energiedistributienetbedrijf¹, binnen een termijn van 30 dagen.

De VREG vatte trouwens al eerder het plan op om daarover een advies uit te schrijven (als reactie op de conceptnota van de Vlaamse regering "toekomst energiedistributie in Vlaanderen")².

Gezien het feit dat er geen behandeling werd gepland vóór het parlementair reces vroeg de VREG om uitstel met betrekking tot het overmaken van het advies.

Bespreking

1. Inleiding

Energiedistributie is onmiskenbaar een natuurlijk monopolie, zodat er slechts één netwerk aangelegd wordt, dat vrij toegankelijk moet zijn voor concurrentiële markspelers, zoals energieleveranciers. Dit ene netwerk, en de toegang ertoe, vereist reglementering en toezicht op de naleving van deze reglementering.

Dit leidde tot een organisatie van het energiedistributienetbeheer zoals dit op heden bestaat: het netbeheer is in handen van een gereguleerde monopolist. Dit waren oorspronkelijk de gemeenten, die zich naderhand verenigden in intercommunales die, nog later, de operationele werking toevertrouwden aan een overkoepelende organisatie, de werkmaatschappij. Dit leidt tot een operationele eenheid, maar de bestuurlijke en tarifaire versnippering bleef tot op heden behouden.

Het voorliggende voorstel van decreet heeft tot **doel** een stroomlijning en grondige hertekening van het beheer, en de tarieven, van de energiedistributie te realiseren. Dit met het oog op de enorme uitdagingen waarvoor deze sector staat: het ombouwen van het bestaande distributienet naar een moderne (ingrijpende technologische innovatie: slim net, slimme meters, elektrische voertuigen, ...) en duurzame (de Europese 20-20-20-doelstellingen: energiebesparing en inzet van duurzame energiebronnen, decentrale productie) energie-infrastructuur. De energiedistributie van morgen moet een faciliterende rol spelen om op de meest efficiënte wijze deze doelstellingen te bereiken, via de transitie naar een modern, betrouwbaar, veilig, duurzaam net, en dit op een betaalbare wijze. Hierbij is het essentieel om op te merken dat het hier niet gaat om het transport van een inwisselbaar goed, maar om een basisbehoefte voor gezin en maatschappij. Een dergelijke transitie vereist een grondige analyse en debat.

Het **middel** dat daartoe aangereikt wordt, is de oprichting van een Vlaams Energiedistributienetbedrijf, dat in de plaats moet komen van de bestaande distributienetbeheerders. Dit bedrijf zou opgericht worden als een EVA.

De VREG is van mening dat de denkoefening met welke middelen het geschetste doel bereikt kunnen worden, zeker gemaakt moet worden. De analyse is evenwel onvolledig, waardoor het risico groot is

¹ Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1946/1

² Bijlage bij Afsprakennota 2013/15 van de VR d.d. 30/04/2013

dat de aangereikte middelen niet de gewenste doelstellingen zullen bereiken, en mogelijks misschien zelfs ongewenste effecten zouden ressorteren.

In de volgende vier delen van dit advies bekijkt de VREG in zijn rol van regulator het voorstel van decreet vanuit vier invalshoeken:

- de tariefregulering en financiering;
- de technische regulering;
- de facilitering van de marktwerking;
- de organisatiestructuur en het deugdelijk bestuur.

In deel 6 wordt een besluit geformuleerd.

2. Tarifaire regulering en financiering

Distributienetbeheerders bezitten in hun regio het natuurlijke monopolie op de distributie van elektriciteit en gas. Het is daarom belangrijk dat een regulator toeziet op gereguleerde distributienettarieven.

2.1. Verleden

Tot begin 2012 werden de distributienettarieven vastgesteld op basis van een bij wet opgelegd cost-plus model, waarbij elke distributienetbeheerder de garantie kreeg dat het merendeel van zijn kosten via de distributienettarieven zouden vergoed worden, inclusief een gegarandeerde winstmarge voor de aandeelhouders. Indien hij meer kosten maakte dan het budget waarop zijn distributienettarieven waren gebaseerd, kon hij die meerkost in de volgende tarieven doorrekenen. Een prikkel tot kostenefficiënt netbeheer ontbrak grotendeels³. Men moest vertrouwen op de medewerking van de distributienetbeheerder en een zo goed als mogelijk toezicht door de regulator om de prijzen onder controle te houden.

De sterke toename in de distributienettarieven over de laatste jaren kan toegeschreven worden aan o.a. het succes van de zonnepanelen in Vlaanderen. De distributienetbeheerders hebben de verplichting om de hun aangeboden groenestroom- en warmte-kraachtcertificaten te aanvaarden en daarvoor een prijs te betalen die doorgaans boven de marktprijs ligt. Het financieel tekort wordt doorgerekend in de tarieven aan de klanten. Het zijn kosten die buiten de controle van de netbeheerders vallen. Toch kan bij de klanten de perceptie ontstaan, aangezien deze kosten in de distributienettarieven zijn opgenomen, dat de netbeheerders deze kosten maken in het kader van de uitbouw en exploitatie van hun netten. Deze financiële tekorten door de betaling van de groenestroom- en warmte-kraachtcertificaten zijn vandaag niet te vermijden en kunnen aanzienlijke verschillen creëren tussen netgebieden, afhankelijk van de mate waarin het budget met de kosten rekening hield. In het verleden pleitte de VREG reeds voor het opheffen van het plafond in de solidarisering van deze opkoopverplichting (zie o.m. ADV-2008-5). Een evenredige solidarisering van deze kosten kan een oplossing zijn voor dit probleem, dus zonder dat er hiervoor een noodzaak is tot verplichte fusie tussen de distributienetbeheerders.

De distributienetbeheerders hebben in de afgelopen jaren intern enkele beperkte besparingen gerealiseerd op bepaalde werkingskosten maar door het tariefmechanisme en de bevriezing van de nettarieven voor 2013 en 2014 kan dit nog niet doorgerekend worden in de nettarieven.

³ Risico op Averch-Johnson effect.

2.2. Toekomst

De economische regulering van monopolies omvat het simuleren, het nabootsen van een concurrentiële omgeving voor deze ondernemingen. In de meeste landen werkt men met een systeem van incentives met geplafonneerde inkomsten in combinatie met een model voor efficiëntie-benchmarking tussen de netbeheerders. Dit reguleringsmechanisme wordt best aangevuld met een systeem van beloning of bestraffing waarmee het behoud van de goede kwaliteit van de dienstverlening wordt gewaarborgd.

Het plafonneren van de inkomsten van een distributienetbeheerder⁴, uiteraard op een verantwoorde wijze, geeft de distributienetbeheerder een prikkel om zijn kosten onder controle te houden. Bij elke beslissing die hij neemt zal hij er op letten of er niet onnodig veel kosten gemaakt worden. Hij wenst immers op het einde van het boekjaar voldoende winst, het verschil tussen de inkomsten en de gemaakte kosten, over te houden om als dividend te kunnen uitkeren aan zijn aandeelhouders. De inkomsten worden aldus per jaar vooraf vastgelegd, met indexering voor inflatie, over de jaren van de regulatoire periode. Op het einde van elke regulatoire periode worden de nieuwe inkomsten vastgelegd op basis van de recentste evoluties en de productiviteitsverbeteringen die in de afgelopen jaren werden gerealiseerd. Elke distributienetbeheerder werkt hierin met zijn distributienettarieven, bepaald op basis van zijn door de regulator toegelaten inkomen.

Het doel is de klanten, de bedrijven en gezinnen, de zekerheid te bieden dat zij een juiste prijs betalen voor de diensten die zij ontvangen. De toegelaten inkomsten van een distributienetbeheerder worden ook best bepaald rekening houdend met zijn niveau van kostenefficiëntie ten opzichte van andere distributienetbeheerders. Efficiënte ondernemingen mogen op redelijke wijze beloond worden voor hun inspanningen. Toch zullen zij door de plafonnering van hun inkomsten nog steeds een prikkel hebben om beter te presteren. De minder efficiënte bedrijven worden redelijkerwijze voorzien van een minder comfortabel inkomen en hebben aldus een sterkere prikkel om hun efficiëntie te verbeteren en voldoende winst te behalen. Onder dit reguleringsmechanisme kan het theoretisch zelfs mogelijk zijn dat netbeheerders wensen te fusioneren, indien zij vaststellen dat dit hun efficiëntiewinsten zou opleveren.

De CREG voorzag het gebruik van een benchmarkingtechniek voor efficiëntie in haar consultatie m.b.t. de volgende distributienettarieven⁵. In andere landen wordt benchmarking onder verschillende vormen toegepast op nutsbedrijven in de energiesector. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar Duitsland, waar men in 2009 een reguleringsmechanisme introduceerde met inkomstenplafond en benchmarking voor efficiëntie. Het streven naar kostenefficiënte distributienettarieven ontstaat ook uit een bekommernis voor de internationale economische competitiviteit.

Voor het aantrekken van de nodige financiering voor nieuwe investeringen hebben de distributienetbeheerders behoefte aan een stabiel regulatoir kader waarin zij een beroep kunnen doen op de kapitaalmarkten. Hiertoe zal de regulator in de bepaling van het toegelaten inkomen rekening houden met de kapitaalkost waarmee aandeelhouders en verschaffers van vreemd vermogen vergoed moeten worden. Niet de onmiddellijke investeringen maar wel hun afschrijvingen in de tijd zullen vervolgens een invloed hebben op de kosten (en de distributienettarieven) van de netbeheerder.

⁴ Of het plafonneren van de distributienettarieven.

⁵ Gebruik van Data Envelopment Analysis ter beoordeling van de kostenefficiëntie in de Ontwerpen van besluit tot vaststelling van methoden voor het berekenen en vastleggen van de tarifaire voorwaarden inzake de aansluiting op en toegang tot de distributienetten (consultatie beschikbaar op website CREG; september 2011).

2.3. Eén regionale distributienetbeheerder

Indien er voor Vlaanderen één natuurlijke monopolist voor de distributienetten zou zijn met één nettatarief, dan is het voor de regulator niet evident om voor dit bedrijf een concurrentiële omgeving te simuleren. Voor de vaststelling van de distributienettarieven, onder geplafonneerde inkomsten, zal de regulator zich baseren op de door de monopolist gemaakte kosten in het recente verleden. Deze voorspelbaarheid is de zwakte van de economische regulering. Bijvoorbeeld indien de monopolist louter een gebudgetteerde winst en dividend wil garanderen voor zijn aandeelhouders⁶, kan hij in de jaren waarin hij vaststelt dat hij méér inkomsten heeft dan verwacht, er voor zorgen dat zijn kosten meer dan evenredig en dus meer dan noodzakelijk stijgen, zonder dat de gewenste winst in het gedrang komt. De hogere kosten zullen resulteren in een comfortabeler, hoger niveau voor de in de volgende jaren door de regulator toegelaten inkomsten. Analyse en verwerping van kosten door de regulator is in principe een mogelijkheid alhoewel dit best wordt vermeden wegens de informatie-achterstand van de regulator en de mogelijkheid dat dergelijke beslissingen uiteindelijk voor de rechtbank worden aangevochten.⁷

De enkele monopolist heeft ook de zekerheid, het comfort a.h.w., dat hij niet vergeleken kan worden met bedrijven die hetzelfde doen maar efficiënter werken. Het is m.a.w. niet mogelijk te oordelen of hij kostenefficiënt werkt, of de klanten m.a.w. niet te veel betalen voor de geleverde diensten. Een kostenvergelijking met monopolies in andere regio's of landen wordt vermoedelijk een dure, tijdrovende onderneming die aanleiding kan geven tot discussies tussen regulator en netbeheerder omwille van juridische, technische of tarifaire verschillen tussen de werkterreinen.

De aspecten van asymmetrische informatie kennis en mogelijke belangenconflicten⁸ tussen het management van een bedrijf en zijn aandeelhouders zijn algemeen gekend. Omdat één monopolist ook de enige vertegenwoordiger van zijn sector in de markt is, zal hij gemakkelijker invloed kunnen uitoefenen op de beslissingen van de overheden of van de regulator (mogelijkheid tot zogenaamde 'regulatory capture').

Tot slot beschouwen we het scenario met één globale netbeheerder met behoud van meerdere distributienettarieven zoals de dag van vandaag. De kosten (operationele kosten, afschrijvingen) waarop de distributienettarieven zijn gebaseerd, worden gehaald uit de boekhouding van de netbeheerder. Die boekhouding moet dan intern verder opgedeeld zijn volgens de netgebieden. Elke kost die de monopolist maakt, moet intern toegewezen worden aan één of, op basis van verdeelsleutels, meerdere netgebieden. De regulator kan dan voor elk netgebied een plafond op de inkomsten leggen, maar hij kan geen echte concurrentiële omgeving voor elk netgebied creëren. Hij kan toelaten dat efficiëntere netgebieden iets meer winst genereren dan minder efficiënte netgebieden. De vraag is of de aandeelhouders van de monopolist ook hun winst willen laten afhangen van het netgebied dat zij vertegenwoordigen. Normaal telt voor de aandeelhouder alleen de totale winst van het bedrijf waarvan hij in het kapitaal participeert. Omwille van de spanningen die dit met zich kan meebrengen, zal het management trachten de netgebieden allen naar eenzelfde niveau van (in)efficiëntie te sturen. De monopolist heeft toch de volledige controle over elk netgebied. Hij kan de verschillen tussen de gebieden opheffen door te kiezen voor de weg met de minste weerstand, nl. deze die erin bestaat de bestaande efficiënties af te zwakken eerder dan inefficiënties aan te pakken. Er kunnen geldstromen tussen de netgebieden gecreëerd worden waarbij de regulator dient te oordelen of de transfer pricing gebeurde 'at arm's length'. Dit is omwille van de informatie-achterstand

⁶ Een praktijk die bijvoorbeeld blijkt uit de jaarverslagen van de gemengde distributienetbeheerders.

⁷ Er werden ruim 600 beroepen ingesteld tegen beslissingen van de CREG sinds 2002 en dit onder tariefmethoden waarin mogelijkheid tot verwerping van kosten door de regulator is opgenomen.

⁸ Managers kunnen het bedrijf leiden onder invloed van persoonlijke interesses en belangen (bv. verloning, werkzekerheid, status, arbeidsvoorwaarden, macht,...) terwijl aandeelhouders een maximalisatie van de waarde van hun aandelen nastreven.

van de regulator een basis voor potentiële conflicten. De monopolist kan ook eigenhandig, in periodes van hogere verkoopvolumes, over alle gebieden een 'frontier shift' in de kosten invoeren die hem voor de toekomst een comfortabeler hoger niveau van toegelaten inkomsten (hogere nettarieven) oplevert. Op lange termijn evolueert dit scenario in dat van één netbeheerder met één (te hoog) nettatarief. Het scenario is m.a.w. niet te verkiezen.⁹

3. Technische regulering

Op technisch vlak en zeker voor wat de technische keuzes voor metering betreft zijn de Vlaamse elektriciteitsdistributienetbeheerders kleine spelers op het Europese forum. Door enerzijds het verdwijnen van de internationaal gereputeerde fabrikanten van elektriciteitsdistributiecomponenten en anderzijds de specificiteit van de Vlaamse distributienetten (zoals de exploitatie van drieleidernetten en het gebruik van 17,5 kV isolatiespanning) wordt het steeds moeilijker voor de netbeheerders om competitief materiaal aan te kopen. Met hun specifieke eisen kunnen ze niet altijd de concurrentie laten spelen tussen verschillende materialenleveranciers. Het spreekt dan ook vanzelf dat op het vlak van standaardisatie en materiaalkeuzes de integratie van alle Vlaamse netbeheerders voordelen heeft voor hun aankoop- en voorraadbeleid. Zo is het ondenkbaar dat een meterleverancier (laat staan meerdere) de komende jaren, voor een kleine markt als Vlaanderen, bereid zal zijn meerdere specifieke technologieën te ontwikkelen.

Niettemin belet de onderlinge onafhankelijkheid niet dat er onderling op technisch vlak veelvuldig en constructief samengewerkt wordt, onder meer binnen de koepelorganisatie Synergrid. De meeste voorschriften en contractvoorstellen worden opgesteld in gezamenlijke comités, waarbij uit de ervaringen van de verschillende netgebieden kan geput worden om een antwoord te bieden op bepaalde technische of organisatorische knelpunten.

In het kader van de pilootprojecten inzake de uitrol en het gebruik van slimme meters kan de VREG uit eigen ervaring putten. Tot eind 2011 werkten de Vlaamse netbeheerders gezamenlijk aan de eerste proef, de zogenaamde Proof of Concept. Dit leidde tot een gezamenlijk eindrapport. Omwille van verschillende technologische keuzes werd ervoor gekozen om vanaf 2012 geen gezamenlijke projectstructuur voor de proefprojecten op te zetten. Om te vermijden dat de projecten zouden leiden tot divergerende functionaliteiten en processen besliste de VREG om een coördinerende rol te spelen. In ruil voor deze grotere betrokkenheid bij de projectopvolging, is er een regulatoire meerwaarde op het vlak van informatieverwerving, projectsturing en benchmarking tussen de verschillende technologische concepten.

In het verlengde hiervan dreigt de integratie van alle netbeheerders ook de benchmarking van de netkwaliteit te ondergraven. Naast de tarifaire benchmarking biedt ook de analyse van de technische kwaliteit en de dienstverlening de regulator de mogelijkheid om de netbeheerders te sturen in de richting van een betere prijs/kwaliteitverhouding.

Zowel op tarifair als op technisch vlak biedt de mogelijkheid tot vergelijken van bedrijven die onder nagenoeg identieke omstandigheden opereren een grote meerwaarde voor de regulator. Deze meerwaarde gaat ten koste van verhoogde inspanningen om een gelijke dienstverlening te betrachten in het volledige gewest. De afweging van beide elementen kan verschillen van land tot land, en is onder meer afhankelijk van het aantal en de grootte van de netbeheerders, de mate van onderlinge samenwerking en de verschillen qua werkingsgebied.

⁹ Zie ook presentatie J. Bouckaert, '*Monopolistische netbeheerder en uniform nettatarief: efficiënt én eerlijk?*' Universiteit Antwerpen, 2013

4. Marktwerking

Vanuit het oogpunt van de energieafnemers en de efficiënte werking van de energiemarkten, zijn een aantal elementen van het voorstel van decreet uiterst belangrijk.

4.1. *Efficiëntiewinst?*

In een concurrentiele markt moet er een evenwicht bewaard worden tussen de kosten gebonden aan de monopolieactiviteiten van vervoer en distributie enerzijds en de kost- en prijselementen waarop de mededinging tussen de energieleveranciers van toepassing is. Indien dit evenwicht verstoord geraakt, in de zin dat de aan het monopolie gebonden kosten een te groot deel van de kost gaan uitmaken, haalt dit de positieve effecten van concurrentie onderuit. Dit pleit voor het zo efficiënt mogelijk uitvoeren van de monopolieactiviteiten. Daarbij moet ook worden nagegaan aan wie de verplichtingen worden opgelegd; mogelijk kan de kost voor het uitvoeren van bepaalde verplichtingen worden gedrukt door de competitie te laten spelen.

In de praktijk zijn vele voorbeelden te vinden van situaties waar een kwalitatieve benchmarking tussen verschillende netbeheerders aanleiding geeft tot verbetering van de performantie van het netbeheer en tot innovatieve toepassingen of werkwijzen. Dit is niet enkel het geval voor technische taken die tot de kernactiviteiten van de netbeheerders behoren, maar is bijvoorbeeld ook het geval met de uitvoering van de diverse openbaredienstverplichtingen die bij de netbeheerders gelegd zijn. Het creëren van schaalvoordelen door fusie van de netbeheerders moet daarom zorgvuldig afgewogen worden tegenover het nadeel van het wegvallen van deze kwalitatieve benchmarking-mogelijkheden.

Voor een aantal openbaredienstverplichtingen opgelegd aan distributienetbeheerders is er geen mogelijkheid (of slechts in uiterst beperkte mate) om de kost te beperken door efficiënte bedrijfsvoering. Zoals eerder aangegeven onderschrijft de VREG het idee om deze kosten uniform door te rekenen over alle netgebieden.

4.2. *Transparantie van de markt*

Marktwerking is gebaat bij transparante, eenvoudige en – indien mogelijk – voorspelbare marktomstandigheden. In dat opzicht zou een eenheidstarief vanuit het perspectief van de energieafnemers een goede stap kunnen zijn. De voordelen van een eenheidstarief – dat zowel in het kader van een situatie met meerdere als met een unieke netbeheerbedrijf gerealiseerd kan worden – moeten wel afgewogen worden tegen de nadelen van enerzijds het complexe verrekeningsmechanisme dat nodig is voor het verzekeren van een eenheidstarief ingeval er meerdere netbeheerders actief zijn, als anderzijds de nadelen van een eengemaakt netbedrijf vanuit reguleringsoogpunt.

Het punt van de stabiliteit en de voorspelbaarheid van de tariefcomponenten speelt ook een rol, maar is slechts zijdelings verbonden aan de discussie over de structuur van het netbeheer. Toch merken we hier op dat het ex post (t.o.v. het ogenblik waarop de energieleveranciers moeten starten met het doorrekenen ervan aan hun klanten) vastleggen van tariefcomponenten absoluut vermeden moet worden in het belang van een efficiënte en voor de klant duidelijke marktwerking.

4.3. *Facilitatie van de markt*

De energiemarkten in Vlaanderen zijn opgezet vanuit het oogpunt dat in Europees verband aangeduid wordt als 'supplier centric market model': de energieleverancier is het aanspreekpunt voor de klant voor alle marktprocessen, zelfs als deze een cruciale rol voor de netbeheerder(s) omvatten. Dit

omwille van de eenvoud en overzichtelijkheid van dit marktmodel en de marktprocessen voor de klant. Het leidt immers tot een 'single point of contact'-model voor de energieafnemers.

Om dit marktmodel efficiënt en foutloos toe te passen, is echter een uitgebreid gestandaardiseerd data procesmodel nodig, wat aanleiding gaf tot het ontstaan van de UMIG (Utility Market Implementation Guide) en – in de toekomst – de oprichting van een Central Market System of Clearing House voor het organiseren van het berichtenverkeer via een hub-model.

De netbeheerders nemen – via de gemeenschappelijke maatschappij Atrias – een centrale rol op als marktfacilitator en beheerder van het dataverkeer. Deze rol moet integraal deel uitmaken van de opdrachten van de netbeheerders in de toekomst, welke ook de structuur is die aan het netbeheer gegeven wordt.

5. Organisatiestructuur en deugdelijk bestuur

5.1. Efficiëntiewinst?

Als oplossing voor het al te versnipperde karakter van het distributienetbeheer wordt het oprichten van een totaal nieuwe structuur, in de vorm van een EVA, vooropgesteld. Dit terwijl op heden, in de praktijk, de 11 distributienetbeheerders ressorteren onder 2 werkmaatschappijen die in praktijk het volledige operationele beheer van deze netbeheerders overgenomen hebben.

Het gevreesde gebrek aan schaalvoordelen is dus in praktijk al grotendeels ondervangen. Het beroep op werkmaatschappijen verhoogde reeds de kostenefficiëntie en de effectiviteit van de openbare dienstverplichtingen verhoogd door de schaalvergroting die daarmee gepaard gaat. Het zorgde al voor een professionalisering van de sector, de uniformisering van procedures en werkwijzen en de reductie van de kosten verbonden aan het netbeheer. De vraag is dan ook of werkelijk nog zoveel efficiëntiewinsten geboekt kunnen worden door de overheveling van alle taken naar een totaal nieuwe structuur.

De versnippering is dus niet operationeel (exploitatie), maar is wel blijven bestaan op het vlak van de investeringsbudgetten (netuitbouw), wat nog steeds op het niveau van de distributienetbeheerders zelf gebeurt, met de verschillende beheersstructuren en distributienettarieven voor gevolg.

Er kan echter zeker over nagedacht worden of het geen logische vervolgstap zou zijn om, daar waar in praktijk de werkmaatschappijen alle operationele taken van het distributienetbeheer reeds hebben overgenomen, deze werkmaatschappijen te erkennen als distributienetbeheerders, dus met opheffing van de onderliggende gemeentelijke structuren die momenteel als distributienetbeheerder zijn erkend. Los van de mogelijke -blijvende- participatie, uiteraard, van de gemeenten in deze grotere distributienetbeheerder(s).

Deze optie moet eveneens onderzocht worden, en de voor- en nadelen ten opzichte van het voorgestelde VEDNB moeten tegenover elkaar geplaatst worden.

5.2. Betere aansturing

Door het netbeheer onder te brengen onder een EVA, zou het volgens de indieners van het voorstel veel makkelijker worden om het netbeheer in Vlaanderen aan te sturen. Er zouden minder

tegenstelling zijn, of mogen zijn, tussen het door het Vlaams Gewest gevoerde energiebeleid, en de doelstellingen van de netbeheerder.

Een betere aansturing van de netbeheerder, en het stroomlijnen van het Vlaamse energiebeleid met dat van het netbeheer, is zeker een nobele doelstelling. We mogen evenwel niet vergeten dat het Vlaams Gewest ook betrokken partij is en commerciële belangen heeft in bepaalde marktpartijen. Dit geldt eveneens voor de gemeenten die nu aandeelhouder zijn van de intercommunales, maar eventuele collusie tussen gewest en netbeheerder kan leiden tot verregaande "regulatory capture", waarbij de regulator niet in staat is in zijn rol als onafhankelijk toezichthouder die een gelijk speelveld voor alle commerciële partijen nastreeft, waar te maken.

De verschillende mogelijke wijzen waarop een goede aansturing kan bereikt worden, moeten echter nader onderzocht worden. Zo kunnen via reglementering, en een slagkrachtige regulator, wellicht dezelfde doelstellingen bereikt worden, zij het met minder drastische maatregelen.

5.3. Takenpakket

a) Synergievoordelen

Er wordt in de Memorie van Toelichting terecht gesteld dat nagedacht moet worden over de afbakening van de taken van de netbeheerder. Momenteel staan bepaalde elektriciteits- en aardgasnetbeheerders immers ook in voor het rioleringsnetwerk en het televisiekabelnetwerk. Dit geeft synergievoordelen.

In het voorstel van decreet wordt gesteld dat de missie van het VEDNB beperkt is tot het beheer van het elektriciteits- en gasdistributienet. Dit kan voor gevolg hebben dat synergievoordelen die thans bestaan in het kader van bepaalde distributienetbeheerders, verloren gaan. Er zou net moeten over gewaakt worden om bestaande voordelen niet verloren te laten gaan, en eerst onderzocht worden of niet nog bijkomend infrastructuurnetbeheer in het takenpakket van eenzelfde beheerder geschoven kan worden. Daarbij kan gedacht worden aan onder meer de waterdistributie.

In lijn daarmee zou dan ook het debat rond een eventuele multidisciplinaire regulator¹⁰ gevoerd kunnen worden.

Anderzijds moet nagegaan worden of ook met andere maatregelen, dan het onderbrengen van alle nutsbedrijven onder één multidisciplinaire netbeheerder, dezelfde doelstelling, namelijk efficiënt netbeheer, bereikt kan worden.

b) Kerntakendebat

Samen met de vraag of een distributiebedrijf, naast energiebevoegdheden, misschien nog andere bevoegdheden tot zijn takenpakket zou moeten rekenen, met het oog op een verhoogde efficiëntie, moet ook de vraag gesteld worden welke taken níet tot dergelijk distributiebedrijf horen.

Het gaat om het voeren van een kerntakendebat met betrekking tot de netbeheerders. Zo leveren de distributienetbeheerders op heden energiediensten voor hun aandeelhouders, de gemeenten. Ook worden veel taken aan de distributienetbeheerders toegewezen, die misschien beter door een ander orgaan worden uitgevoerd.

¹⁰ zoals in Nederland: de Consumentenautoriteit, Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) hebben met ingang van 1 april 2013 hun krachten gebundeld in een nieuwe toezichthouder: de Autoriteit Consument & Markt (ACM), een onafhankelijke toezichthouder.

5.4. Onafhankelijkheid

Als het netbeheer ondergebracht wordt onder een EVA, komt men tot de situatie waarbij zowel dit netbeheer (VEDNB), als commerciële energiediensten (Vlaams Energiebedrijf), als de Vlaamse regulator (VREG) gesitueerd zijn binnen de Vlaamse overheid, weliswaar met de nodige garanties voor de onafhankelijkheid van de VREG en van het VEDNB.

De Europese richtlijnen 2009/72/EG en 2009/73/EG vereisen inderdaad, zoals de indieners stellen, enkel dat de netbeheerder onafhankelijk moet zijn van andere, niet met distributie samenhangende activiteiten van een verticaal geïntegreerd bedrijf¹¹.

Toch zouden vragen kunnen rijzen met betrekking tot de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van het distributienetbedrijf. Daar waar een situatie ontstaat waarin de overheid niet alleen eigenaar is van de netwerken (via het distributienetbedrijf), maar tevens de rol heeft van regulator en toezichthouder (de VREG), bestaan belangentegenstellingen. Het zou bijgevolg een moeilijker evenwichtsoefening zijn tussen toezichthouder en aandeelhouder.

5.5. Private participatie

Het voorstel gaat uit van de mogelijkheid van privéparticipatie van maximum 25%. Dit kan volgens de indieners van het voorstel nuttig zijn als gemeentes hun historische aandeel te gelde willen maken. Het aandeel privaats kapitaal wordt wél beperkt tot 25% "omdat het nastreven van de maatschappelijke doelstelling altijd het overwicht moet houden op het nastreven van winst".

Bij decreet Intergemeentelijke samenwerking¹² werd destijds uitgegaan van een volledige uittreding van privékapitaal en dus afschaffing van gemengde structuren: private rechtspersonen zouden op termijn niet langer in verenigingen met rechtspersoonlijkheid kunnen participeren, noch bestuursfuncties uitoefenen.

Dit verbod op deelname door privaatrechtelijke rechtspersonen kwam er omdat deze privaatrechtelijke participatie tot onduidelijke verantwoordelijkheden en belangenvermenging aanleiding kan geven. Het verbod werd ook geacht tegemoet te komen aan de vrije concurrentie die door de privésector wordt bepleit.¹³

Nu we aan de vooravond staan van de verplichte uittrede van de privaatrechtelijke participatie uit de gemengde structuren (uiterlijk 2018), zou men thans beslissen alsnog dergelijke participatie toe te staan?

¹¹ Voor elektriciteit: elektriciteitsbedrijf of groep van elektriciteitsbedrijven waarin dezelfde persoon of dezelfde personen, direct of indirect, het recht hebben zeggenschap uit te oefenen en waarbij het bedrijf of groep van bedrijven ten minste één van de functies van transmissie of distributie en ten minste één van de functies van productie of levering van elektriciteit verricht;

Voor aardgas: aardgasbedrijf of groep van aardgasbedrijven waarin dezelfde persoon of dezelfde personen, direct of indirect, het recht hebben zeggenschap uit te oefenen en waarbij het bedrijf of groep van bedrijven ten minste één van de functies van transmissie, distributie, LNG of opslag en ten minste één van de functies van productie of levering van aardgas verricht;

¹² Decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, *B.S.* 31 oktober 2001

¹³ [Memorie van Toelichting](#) bij het ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, *Parl. St.* VI. Parl. 2000-2001, 565/1, p. 5

5.6. Gemeentelijke bevoegdheid?

De indieners van het voorstel gaan ervan uit dat de decreetgever zijn bevoegdheid put uit de bevoegdheid van de gewesten om de wijze van vereniging van gemeenten en provincies vast te leggen.

Deze algemene bevoegdheid om de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te organiseren zou de decreetgever in staat stellen de gemeenten te verplichten om aan te sluiten bij een gewestelijk orgaan.

Het gaat echter om de oprichting van een gewestelijk orgaan, waarbij de gemeenten hun bevoegdheid tot het beheer van de energiedistributie, en de daartoe behorende activa, passiva, rechten en plichten, dienen over te dragen. Het enige wat rest is de mogelijke participatie in dit gewestelijke orgaan door de gemeenten.

Dit lijkt niet te ressorteren onder de bevoegdheid van de wijze van vereniging van gemeenten.

Het gaat eerder om het onttrekken van bevoegdheid die tot nu uitgeoefend wordt door gemeenten, en die deze gemeenten toebedeelden aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Historisch gezien werd energiedistributie gezien als behorend tot de bevoegdheid van de gemeenten, op basis van het feit dat dit gezien werd als zijnde van "gemeentelijke belang", een verder niet gedefinieerd en evolutief begrip.

Of energiedistributienetbeheer, zeker gelet op de toekomstige ingrijpende wijzigingen, een taak is die het gemeentelijk belang overstijgt, is een vraag die zeker niet uit de weg gegaan moet worden. Omdat de taak het gemeentelijke niveau al lang overschreed, werd deze in het verleden al door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden uitgeoefend. Maar nu staat men voor de vraag of dit überhaupt nog tot de taken van de gemeenten, namelijk tot het "gemeentelijke belang" behoort.

Het is dan ook correcter te durven erkennen dat men de taak onttrekt aan de bevoegdheid van de gemeenten, dan te stellen dat het onderbrengen van deze bevoegdheid bij een gewestelijk orgaan een vorm van vastlegging van de wijze van vereniging van gemeenten is.

6. Besluit

In het voorstel van decreet wordt slechts één element in het verhaal van het streven naar een beter netbeheer belicht.

Met andere woorden, de VREG is in huidig stadium niet overtuigd van de keuze van het voorgestelde middel, namelijk de oprichting van een VEDNB, om het doel te bereiken.

Er moet veel grondiger nagedacht worden welke subdoelstellingen bereikt moeten worden, welke middelen kunnen aangewend worden om deze doelstellingen te bereiken, en welke impact de keuze voor deze of gene opties hebben.

Thans wordt echter zonder onderbouwende studies geopperd dat de oprichting van een Vlaams nutsbedrijf een verbetering zal inhouden voor zowel de gemeenten, als de gezinnen en bedrijven als gebruikers van het net.

Het is evenwel niet uitgesloten dat dergelijke keuze ofwel haar doel mist, ofwel ongewenste effecten resorteert, ofwel ook bereikt kan worden met andere, minder verregaande ingrepen. Dit alles moet veel concreter bestudeerd worden, om te komen tot een alomvattende visie op de toekomstige organisatie van energiedistributienetbeheer.

Voor de VREG

Brussel,

André Pictoel
Gedelegeerd Bestuurder