



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

MEMORANDUM
van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt
voor de Vlaamse Regering 2014-2019

SAMENVATTING-----	4
1. INLEIDING -----	9
2. CONTEXT-----	10
2.1. PERIODE 2002-2003: VRIJMAKING VAN DE MARKT -----	10
<i>Ontvlechting netbeheer enerzijds en productie en levering anderzijds</i>	<i>10</i>
<i>Oprichting van de Belgische energieregulatoren</i>	<i>10</i>
<i>Aandacht voor de eindafnemer</i>	<i>10</i>
<i>Ecologische en sociale correcties op de marktwerking</i>	<i>10</i>
<i>Gebrek aan concurrentie op de productiemarkt</i>	<i>11</i>
2.2. PERIODE 2003-2007: TRAGE START -----	11
<i>Kinderziektes leiden tot een gebrek aan vertrouwen bij de klant</i>	<i>11</i>
<i>Prijsvoordelen voor actieve klanten</i>	<i>11</i>
<i>Oprichting van de werkmaatschappijen</i>	<i>11</i>
<i>Concurrentie op productiemarkt wordt aangezwengeld</i>	<i>11</i>
<i>Wijziging bestuur en toezicht VREG</i>	<i>11</i>
2.3. PERIODE 2008-2012: STRUCTURELE VERBETERINGEN-----	12
<i>Uitwerking van efficiëntere marktsystemen en –processen</i>	<i>12</i>
<i>Goedkeuring van het derde Europese energiepakket ter versterking van de interne markt</i>	<i>12</i>
<i>Versterking van onze onafhankelijkheid.....</i>	<i>13</i>
<i>Grote belangstelling van media en afnemers voor de opportuniteiten op de markt.....</i>	<i>13</i>
<i>De concurrentie op de Vlaamse leveranciersmarkt stijgt aanzienlijk</i>	<i>13</i>
<i>De opmars van decentrale productie leidt tot grote uitdagingen</i>	<i>13</i>
2.4. PERIODE NA 2013: NOG GROTE UITDAGINGEN OP KOMST-----	14
<i>Zesde staatshervorming: overdracht bevoegdheid distributienettarieven</i>	<i>14</i>
<i>Uitdagingen op de productiemarkt.....</i>	<i>14</i>
<i>Doorvertalen Europese 20/20/20-doelstellingen.....</i>	<i>14</i>
<i>Omzetting Energie-efficiëntierichtlijn.....</i>	<i>15</i>
<i>Uitwerken energiebeleid op langere termijn.....</i>	<i>15</i>
3. ONZE VISIE EN AANBEVELINGEN VOOR HET BELEID -----	17
3.1 AANBEVELINGEN TER VERSTERKING VAN DE WERKING VAN EN CONCURRENTIE OP DE VLAAMSE ELEKTRICITEITS- EN GASMARKT-----	17
3.1.1 -VERANKER DE NIEUWE, VERBETERDE MARKTWERKING (MARKTORGANISATIE, -ROLLEN EN -PROCESSEN) IN DE REGELGEVING -----	18
3.1.2 --- WERK DE DREMPELS VOOR DE MARKTWERKING EN VOOR DE LEVERANCIERS OM DE MARKT TE BETREDEN WEG -----	19
3.1.3----- BEHOUD EN VERBETER DE BESTAANDE INSTRUMENTEN OM DE KLANT WEGWIJS TE MAKEN OP DE VRIJGEMAAKTE ELEKTRICITEITS- EN GASMARKT -----	21
3.1.4----- ONDERNEEM ACTIE WANT DE MARKTWERKING OP DE MARKT VAN DE GROENESTROOM- EN WARMTE- KRACHTCERTIFICATEN STAAT STERK ONDER DRUK -----	23

3.2	AANBEVELINGEN INZAKE DE REGULERING VAN HET BEHEER VAN DE VLAAMSE DISTRIBUTIENETTEN EN - LEIDINGEN -----	24
3.2.1	----- BEHOUD DE MOGELIJKHEID TOT BENCHMARKING TUSSEN DE NETBEHEERDERS -----	25
3.2.2	-----ZORG VOOR EEN VOLLEDIGE ONTVLECHTING VAN DE ACTIVITEITEN INZAKE DE DISTRIBUTIE VAN ELEKTRICITEIT EN AARDGAS ENERZIJD EN DE ACTIVITEITEN INZAKE PRODUCTIE EN LEVERING ANDERZIJD -----	26
3.2.3	----- ZORG VOOR EEN STABIEL DECRETAAL KADER VOOR DE DISTRIBUTIENETTARIEVEN -----	27
3.2.4	-ZORG VOOR EEN REGELGEVEND KADER INZAKE SLIMME METERS EN NEEM EEN ONDERBOUWDE BESLISSING OVER DE UITROL ERVAN -----	30
3.2.5	-----EVALUEER DE REGELGEVING INZAKE NETINFRASTRUCTUUR EN STUUR BIJ WAAR NODIG -----	32
3.3	AANBEVELINGEN TER VERSTERKING VAN ONZE ONAFHANKELIJKHEID EN WERKING -----	34
3.3.1	-VERSTERK ONZE ONAFHANKELIJKHEID DOOR ONS RECHTSTREEKS ONDER HET TOEZICHT VAN HET VLAAMS PARLEMENT TE PLAATSEN -----	35
3.3.2	-----LAAT ONS TOE ZELF ONS BELANGHEBBENDENOVERLEG TE ORGANISEREN -----	35
3.3.3	-----ZORG VOOR VOLDOENDE MENSEN EN MIDDELEN OM ONZE TAKEN UIT TE KUNNEN VOEREN -----	36
3.3.4	---- GEEF ONS DE INSTRUMENTEN OM DE SAMENWERKING MET DE ANDERE REGULATOREN IN BELGIË EN OP EUROPEES VLAK TE VERSTERKEN -----	37
3.3.5	-----GEBRUIK ONZE EXPERTISE BIJ DE REGULERING VAN WARMTENETTEN -----	38
	LIJST VAN AFKORTINGEN -----	39

Samenvatting

In voorliggend memorandum willen we met het oog op de Vlaamse verkiezingen van 25 mei 2014 de beleidsmakers aanbevelingen overmaken met betrekking tot drie specifieke aspecten van ons activiteitendomein, de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt in het Vlaams Gewest.

1. Aanbevelingen ter versterking van de werking en concurrentie op de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt

Veranker de nieuwe marktorganisatie, –rollen en –processen in de regelgeving

We stellen de laatste jaren belangrijke positieve evoluties vast op het vlak van de werking van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt en de concurrentie in de leveranciersmarkt. Zo zijn we zeer verheugd met de evolutie van de lopende besprekingen over het nieuwe marktdata-model, marktrollen en –processen en we menen dat deze kunnen leiden tot een substantiële verbetering van de marktwerking. Daartoe moeten deze nieuwe marktafspraken echter ook verankerd worden in de regelgeving.

De marktfaciliterende rol van het nieuwe centrale marktsysteem voor de uitwisseling van data in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt, Atrias, moet daarbij goed omschreven worden. Atrias moet de marktwerking en de correcte toepassing door de marktpartijen van de nieuwe marktafspraken monitoren en hierover berichten aan de regulatoren en de marktpartijen. Ook moet voorzien worden in de mogelijkheid voor de netbeheerders om bepaalde van hun kerntaken inzake databeheer en –uitwisseling uit te besteden aan Atrias.

Werk de drempels voor de marktwerking en voor de leveranciers om de markt te betreden weg

Om het voortbestaan van een concurrentiële energiemarkt die werkt in het belang van de energieafnemers te verzekeren moeten we de drempels die energieleveranciers verhinderen om tot de markt toe te treden en/of om er actief te blijven zoveel mogelijk vermijden en indien ze al bestaan, wegwerken.

We menen dat de vereiste opgelegd in de Vlaamse regelgeving aan potentiële, nieuwe elektriciteits- en gasleveranciers om voorafgaandelijk een Vlaamse leveringsvergunning aan te vragen afgeschaft kan worden omdat in vele Europese landen geen dergelijke vereiste meer wordt opgelegd. We pleiten niet voor minder toezicht en dus voor minder garanties voor de klant en de markt, maar wel voor efficiëntere reguleringsinstrumenten. Daarom moeten we focussen op het vermijden of remediëren van mogelijke negatieve gevolgen voor de afnemers en andere marktpartijen wanneer een energieleverancier plots zijn activiteiten (moet) stopzet(ten) (de zogenaamde “noodleveranciersregeling”).

Het is het prerogatief van de politiek om regelgeving en openbaredienstverplichtingen te voorzien indien zij dat nodig acht. Dergelijke regelgeving en openbaredienstverplichtingen kunnen evenwel een drempel zijn voor de toetreding tot de markt voor nieuwe leveranciers en kunnen een negatief effect hebben op de marktwerking. Het opleggen van nieuwe verplichtingen aan de leveranciers en de invoering van nieuwe openbaredienstverplichtingen in het algemeen moet daarom goed afgewogen worden. We moeten de kostefficiëntie en (beoogde) baten van de regelgeving en van de openbaredienstverplichtingen monitoren en ervoor zorgen dat ze geen onbedoelde marktdistorsies veroorzaken. Moeten de kosten van deze openbaredienstverplichtingen via de energiefactuur aangerekend worden en de inning ervan door de leverancier gebeuren of zijn er alternatieven mogelijk?

Tevens lijkt het aangewezen om na te denken over een administratieve vereenvoudiging van de Vlaamse maatregel van de gratis hoeveelheid elektriciteit.

Behoud en verbeter de bestaande instrumenten om de klant wegwijs te maken op de energiemarkt

We hebben sinds de vrijmaking transparantie gebracht en de klant wegwijs gemaakt in de energiemarkt via de prijsvergelijkingsmodule V-TEST, de module voor de vergelijking van de klantvriendelijkheid van de leveranciers, de SERVICECHECK en de module voor de controle van de "groenheid" van de geleverde elektriciteit, de GROENCHECK. Deze instrumenten moeten verder uitgebouwd worden om de verwachtingen van de klanten en de evoluties op de markt te volgen. Zo moet de consument meer informatie krijgen over de oorsprong van de aan hem geleverde elektriciteit, zowel geografisch als qua technologie. Dit zal mogelijk zijn door in de toekomst ook aan "grijze" stroom een garantie van oorsprong toe te kennen.

Onderneem actie, want de werking van de markt van de groenestroom- en warmte-kraftcertificaten staat sterk onder druk

De marktwerking op de huidige markt in steuncertificaten staat zeer sterk onder druk door een groot overschot. Deze overschotten trekken de certificatenmarkten scheef door de opkoopverplichting bij de netbeheerders.

Er moet onderzocht worden of het hybride karakter van het huidige ondersteuningssysteem (een certificatenmechanisme in combinatie met een opkoopverplichting tegen minimumprijs door de netbeheerders) nog verdedigbaar is. Als het huidige ondersteuningssysteem behouden blijft, moeten extra acties ondernomen worden om het structureel overschot aan certificaten weg te werken.

In ieder geval moet de impact van het steuncertificatensysteem op de elektriciteitsmarkt regelmatig geëvalueerd worden.

2. Aanbevelingen inzake de regulering van het beheer van de Vlaamse distributienetten en –leidingen

Behoud de mogelijkheid tot benchmarking tussen de netbeheerders

In het kader van het lopende debat over de verdere stroomlijning en hertekening van het beheer van de elektriciteits- en gasdistributie zien we voordelen in een fusie van de netbeheerders die opereren onder dezelfde werkmaatschappij. Anderzijds zijn we geen voorstander van een fusie tussen de werkmaatschappijen Infrax en Eandis en de oprichting van een enige Vlaamse distributienetbeheerder. Een fusie biedt immers minder mogelijkheden tot benchmarking (zowel tarifair als operationeel).¹

Zorg voor een volledige ontvlechting van het netbeheer enerzijds en de levering en productie anderzijds

Van bij de start werd in Vlaanderen gekozen voor een verregaande ontvlechting van het distributienetbeheer enerzijds en de productie en levering anderzijds. Toch kunnen en moeten er op dit vlak nog verdere stappen worden. Een volledige eigendomsontvlechting biedt immers de beste basis voor een gelijk speelveld voor alle marktpartijen. Een verbod op participatie door leveranciers en producenten in de netbeheerders en de werkmaatschappijen en een verbod voor de personeelsleden

¹ Zie ons advies van 17 september 2013 met betrekking tot het voorstel van decreet houdende de oprichting van een Vlaams Energiedistributienetbedrijf (VEDNB). Zie www.vreg.be/ADV-2013-05

van de netbeheerder om te participeren in bestuursorganen van producenten of leveranciers kan hier aan bijdragen.

Op het vlak van energiediensten willen we voorkomen dat distributienetbeheerders oneerlijke concurrentie veroorzaken ten aanzien van de leveranciers van energiediensten omwille van hun activiteiten inzake opname en beheer van meetdata. Daarom moet een niet-discriminerende behandeling van de aanbieders van energiediensten, overeenkomstig de richtlijn energie-efficiëntie, verzekerd worden.

Zorg voor een stabiel decretaal kader voor de distributienettarieven

In het kader van de zesde staatshervorming zal de bevoegdheid om de tarieven van gas- en elektriciteitsdistributie te regelen op 1 juli 2014 overgedragen worden van de federale overheid naar de gewesten. Als op Vlaams niveau geen decretaale initiatieven terzake ondernomen worden blijft de federale wetgeving inzake distributienettarieven van toepassing. Dit is problematisch want het is een wetgevend kader dat nog niet is toegepast door de CREG en er bestaat ook nog geen tariefmethodologie die in overeenstemming is met dit kader.

Wij pleiten er daarom voor om zo snel mogelijk een decretaal kader uit te werken voor de regulering van de distributienettarieven dat in overeenstemming is met het Europese kader. De bestaande federale bepalingen en richtsnoeren kunnen – waar wettelijk mogelijk én wenselijk – hiervoor als basis dienen en aangevuld worden met eigen, Vlaamse beleidsaccenten.

Een vereenvoudigde procedure voor de opmaak van de tariefmethodologie zal ons in staat stellen om sneller tot een geconsulteerde tariefmethodologie te komen dan mogelijk is volgens de huidige complexe federale procedure.

De tariefmethodologie (methode van vergoeding van de netbeheerder voor zijn diensten) behoort ondubbelzinnig tot de exclusieve en autonome bevoegdheid van de regulator. Inzake de tariefstructuur (wijze van aanrekening van deze tarieven aan klantengroepen en via tariefdragers) kan de politiek algemene richtsnoeren geven aan de regulator in een decretaale regeling.

In de tariefmethodologie wordt best een onderscheid gemaakt tussen de netbeheerkost en de kost van de uitvoering van de openbardienstverplichtingen. Over de financiering van deze openbardienstverplichtingen is een grondig debat aangewezen, zowel over de doorrekening als de partij die ze moet innen.

Om het regulerende kader inzake de nettarieven klaar te krijgen is het noodzakelijk dat we zo snel mogelijk beschikken over de nodige werkmiddelen en personeelsleden voor de voorbereiding van de overdracht van deze bevoegdheid en de kennisopbouw hieromtrent.

Zorg voor een regelgevend kader inzake slimme meters en neem een onderbouwde beslissing over de uitrol ervan

We zijn van oordeel dat er in het kader van de implementatie van de Energie-efficiëntierichtlijn best meteen overgegaan wordt tot het plaatsen van slimme meters bij een nieuwe aansluiting in een nieuw gebouw of bij een ingrijpende renovatie. Ook bij een vervanging van een bestaande elektriciteits- of gasmeter kan best direct een slimme meter geplaatst worden. Dit is technisch mogelijk en er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit niet kostenefficiënt zou zijn.

Door een actualisatie van de kosten-batenanalyse op basis van de resultaten van de lopende proefprojecten kan vanaf 2014 een onderbouwde beslissing worden genomen over de verdere uitrol van slimme meters in andere gebouwen.

Omdat de omzetting van de Energie-efficiëntierichtlijn in praktijk zal leiden tot de plaatsing van slimme meters en omdat er ook nu al slimme meters geplaatst zijn in het kader van de proefprojecten van de distributienetbeheerders is het in ieder geval aangewezen om een regelgevend kader uit te werken voor deze slimme meters. Zo is het nodig om de functionaliteiten van de slimme meter vast te leggen en garanties tot privacy en dataveiligheid in te bouwen in de regelgeving.

De bestaande regelgeving zou best herbekeken worden in het licht van het potentieel van slimme meters voor de verbetering van de marktwerking, van de openbaredienstverplichtingen en van de dienstverlening aan de klanten.

Evalueer de regelgeving inzake netinfrastructuur en stuur bij waar nodig

De regelgeving inzake het beheer van de netinfrastructuur zal de komende jaren op verschillende punten moeten worden geëvalueerd en bijgestuurd, onder meer in het licht van de energietransitie en de ombouw van het bestaande distributienet naar een slim net en de overdracht van de bevoegdheid van de distributienettarieven naar het Vlaams Gewest.

Zo zullen er criteria moeten worden ontwikkeld waaraan de investeringsplannen van de distributienetten voor elektriciteit moeten voldoen om tegemoet te komen aan toegenomen verwachtingen inzake de aansluiting van decentrale productie en inzake de deelname van het vraagbeheer aan het systeemevenwicht en de bevoorradingszekerheid.

De kosten en baten van de investeringsverplichtingen voor de aardgasnetbeheerders om de aansluitbaarheidsgraad van hun netten in woongebied gevoelig op te drijven in de komende jaren moet worden geëvalueerd.

Ook het beleid inzake directe lijnen/leidingen en gesloten distributienetten moet worden geëvalueerd. De opzet van zulke projecten mag niet botsen met de principes van vrije keuze van energieleverancier en van toegang tot de netten door derde partijen. De overheveling van de tarifaire bevoegdheid naar de gewesten biedt bovendien opportuniteiten om het efficiënt gebruik van het bestaande distributienet te verzekeren.

3. Aanbevelingen ter versterking van de onafhankelijkheid en werking van de VREG

Versterk onze onafhankelijkheid door ons rechtstreeks onder het toezicht van het Vlaams Parlement te plaatsen

We pleiten ervoor om als entiteit rechtstreeks geplaatst te worden onder het toezicht van het Vlaams Parlement, naar analogie met bijvoorbeeld de Vlaamse ombudsdienst en op federaal vlak, naar analogie met de CREG. Via het opstellen van een beleidsplan op lange termijn (5 jaar) en jaarlijkse actieplannen en deze te presenteren en te bediscussiëren met het Vlaams Parlement kan volgens ons voldoende bestuurlijk toezicht op onze werking georganiseerd worden. Evenmin is het aangewezen dat de gedelegeerd bestuurder, zoals nu het geval is, geëvalueerd wordt door de regering. Een evaluatie door de raad van bestuur is logischer en biedt meer garanties inzake onafhankelijkheid.

Laat ons toe zelf ons belanghebbendenoverleg te organiseren

Eerder dan te opteren voor een overlegorgaan naar analogie met de 'Algemene Raad' op federaal niveau zien we meer efficiëntie in een verdere ontwikkeling van de samenwerking met onze belanghebbenden via overleg over ons jaarlijks actieplan, communicatie over onze werkzaamheden via het jaarverslag, het voeren van specifieke overlegvergaderingen per proces of activiteit, het

vergroten van de transparantie, efficiëntie en effectiviteit van de publieke consultaties in het kader van onze regulatoire bevoegdheden en taken en door het voeren van een doelgroepencommunicatie.

Zorg voor voldoende mensen en middelen om onze taken uit te kunnen 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. Dit is momenteel het grootste pijnpunt voor onze goede werking.

Om het regulerende kader inzake de nettarieven klaar te krijgen is het noodzakelijk dat we zo snel mogelijk beschikken over de nodige werkmiddelen en personeelsleden voor de voorbereiding van de overdracht van deze bevoegdheid en de kennisopbouw hieromtrent.

Het lijkt aangewezen om een onafhankelijke studie te laten uitvoeren naar het aantal mensen en middelen waarover een regulator met de bevoegdheden van de VREG moet kunnen beschikken om de taken uit te voeren die van hem verwacht worden. Daarbij kan een vergelijking worden gemaakt met gelijkaardige regulatoren in binnen- en buitenland.

Onze financiering moet ook een onderwerp zijn van deze studie. Kan deze best verder verlopen via een dotatie uit de Vlaamse begroting of kan deze best verlopen via een heffing op de elektriciteits- en gasprijs zoals bij de CREG. De invoering van een Vlaamse heffing hoeft in sé niet kostenverhogend te zijn voor de afnemer, voor zover de heffing op federaal vlak in gelijke mate daalt.

Geef ons de instrumenten om onze samenwerking met de andere regulatoren in België en op Europees vlak te versterken

Het zal voor ons ook een uitdaging zijn om de Europese ontwikkelingen inzake netinfrastructuur op te volgen. Hoewel op het eerste zicht vooral de federale overheid (grensoverschrijdende transmissie en gasvervoer, interconnecties,...) geïmpacteerd lijkt, is er in realiteit ook een grote impact te verwachten op de regulering van het distributienet en de decentrale productie aangesloten op deze netten. De doorstroming van informatie tussen de gewestelijke regulatoren en de Europese energieregulator ACER over deze punten zal moeten verlopen via de federale regulator CREG.

Deze gegevensuitwisseling en het innemen van formele standpunten binnen ACER door de drie gewestelijke regulatoren over gewestelijke energiebevoegdheden kan volgens ons praktisch best verlopen via een permanent secretariaat, specifiek ter coördinatie van de activiteiten van de Europese energieregulatoren terzake.

Gebruik onze expertise voor de regulering van warmtenetten

Het Vlaams Gewest zal een beleid moeten uitstippelen inzake warmtenetten, minstens al in het kader van de omzetting van de energie-efficiëntierichtlijn. We hebben expertise die ingezet kan worden bij de technische en tariefregulering van warmtenetten. Doch als men onze bevoegdheden ter zake wil uitbreiden moeten hiervoor ook de nodige mensen en middelen voorzien worden.

1. Inleiding

In voorliggend memorandum willen we met het oog op de Vlaamse verkiezingen van 25 mei 2014 de beleidsmakers aanbevelingen overmaken met betrekking tot ons activiteitendomein, de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt in het Vlaams Gewest.

Eerst lichten we de context toe waarin we actief zijn: welke evolutie heeft de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt de afgelopen 10 jaar doorgemaakt en welke uitdagingen komen nog op ons af. Belangrijke vaststelling daarbij is de sterke link tussen deze evoluties en uitdagingen en het Europese beleid.

Vervolgens lichten we toe op welke manier de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt volgens ons verder verbeterd kan worden in het licht van deze context. We hebben onze aanbevelingen gegroepeerd rond drie specifieke aspecten:

- de versterking van de werking van en concurrentie op de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt;
- de regulering van de Vlaamse distributienetten en –leidingen en dit met het oog op een efficiënte en betrouwbare elektriciteits- en gasvoorziening tegen aanvaardbare tarieven en in het licht van de op ons afkomende energietransitie;
- de versterking van onze onafhankelijkheid en werking, omdat wij als energieregulator een cruciale rol moeten spelen bij de voorgaande twee aspecten.

2. Context

2.1. Periode 2002-2003: vrijmaking van de markt

Ontvlechting netbeheer enerzijds en productie en levering anderzijds

Op 1 juli 2013 was het exact 10 jaar geleden dat de elektriciteits- en gasmarkt in Vlaanderen volledig werd vrijgemaakt. De vrijmaking kwam er, in uitvoering van de eerste Europese elektriciteits- en gasrichtlijnen van 19 december 1996 en 22 juni 1998 (het "eerste Europese energiepakket").

Van bij de start werd in Vlaanderen gekozen voor een verregaande ontvlechting van het distributienetbeheer enerzijds en de productie en levering anderzijds. De historische leverancier mocht in eerste instantie enkel uitvoerende opdrachten vervullen, wat leidde tot een opsplitsing van activiteiten in de gemengde sector. Concurrentiegevoelige taken werden toevertrouwd aan aparte filialen GeDIS en Indexis. De gemeenten die hun netbeheer toevertrouwden aan de zuivere intercommunales, richtten aparte bedrijven op voor de commerciële energie-activiteiten.

Oprichting van de Belgische energieregulatoren

Het tweede Europese energiepakket (de Elektriciteits- en Gasrichtlijnen van 26 juni 2003) verplichtte de lidstaten tot het oprichten van een regulator voor het toezicht op de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt die onafhankelijk was van de energiesector. De bevoegdheidsverdeling inzake energie in België² maakte dat er vier regulatoren moesten worden opgericht.

Aandacht voor de eindafnemer

De bevoegdheidsverdeling inzake energie in België maakte evenwel dat er vanaf dag één aparte regulatoren waren voor de groothandelsmarkt (met name de federale regulator CREG) en de retail- of kleinhandelsmarkt (de gewestelijke energieregulatoren) van elektriciteit en gas. Hierdoor kreeg de retailmarkt en de eindafnemer van bij de start van de vrijmaking meer aandacht bij ons dan in meeste andere landen. Zo werd de Vlaamse klant vanaf dag één van liberalisering wegwijs gemaakt op de energiemarkt: we bieden sinds 2003 een leveranciersvergelijking aan die huishoudelijke afnemers in staat stelt om de aangeboden prijzen en contractvoorwaarden te vergelijken (de V-TEST).

Ecologische en sociale correcties op de marktwerking

Ook werden vanaf de start van de vrijmaking ecologische (steun aan hernieuwbare stroomproductie) en sociale (bescherming van huishoudelijke energieafnemers) correcties op de marktwerking ingevoerd. De ecologische correcties (steunverlening aan de hand van het systeem van de groenestroomcertificaten) volgden voor een groot deel uit het Europees beleid (met name de richtlijnen hernieuwbare energiebronnen van 2001 en 2009). Deze correcties werden gaandeweg uitgediept en aangepast aan de wijzigende marktomstandigheden.

² Energie is op het ogenblik een bevoegdheid die verdeeld is tussen de federale overheid en de gewesten. De gewesten zijn momenteel bevoegd voor o.a. de distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk is aan 70.000 volt, de openbare gasdistributie en de nieuwe energiebronnen, met uitzondering van deze die verband houden met de kernenergie. De federale overheid is bevoegd voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, *meer bepaald*: het nationaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector, de kernbrandstofcyclus, de grote infrastructures voor de opslag, het vervoer en de productie van energie en de tarieven. De residuaire bevoegdheid inzake energie ligt dus bij de gewesten.

Gebrek aan concurrentie op de productiemarkt

Concurrentie op leveranciersniveau kan enkel duurzame positieve effecten hebben als ook de concurrentie voluit kan spelen op productieniveau. Op dit vlak werd in deze periode echter niet fundamenteel ingegrepen door de bevoegde federale overheid. Hierdoor bleven de productiemiddelen voor elektriciteit en de invoercontracten voor aardgas zeer sterk geconcentreerd in handen van enkele spelers. Het Vlaamse ondersteuningssysteem zorgde wel voor een structurele verhoging van de productiecapaciteit van elektriciteit door significante investeringen in elektriciteitsproductie op basis van hernieuwbare bronnen en door middel van warmte-krachtkoppeling (WKK).

2.2. Periode 2003-2007: trage start

Kinderziektes leiden tot een gebrek aan vertrouwen bij de klant

Een aantal kinderziekten in de marktwerking veroorzaakten negatieve commentaren en beeldvorming. Dit ondermijnde het vertrouwen van de energieafnemers. In afwachting van de oprichting van de federale ombudsdienst voor energie in 2010 behandelden we alle klachten van afnemers in Vlaanderen. Een consumentenakkoord en gedragscode werden afgesloten met de energieleveranciers en leidden ertoe dat de grootste buitensporigheden (o.a. bij deur-aan-deur verkoop) onder controle werden gebracht.

Prijsvoordelen voor actieve klanten

Toch was in de periode 2003-2007 al te zien dat de concurrentie op de prijs drukte: de referentiemarkt in Wallonië waar de oude prijszetting voortgezet werd was duidelijk duurder. Maar dit leverde enkel voordeel voor de actieve klanten in Vlaanderen. Er was nog onvoldoende concurrentiedruk op de historische leveranciers om prijsverlagingen voor de passieve klanten op te leveren.

Oprichting van de werkmaatschappijen

Op het vlak van netexploitatie werden in Vlaanderen vanaf 2005 schaalvoordelen gecreëerd door de oprichting van werkmaatschappijen (Eandis en Infrax) en de professionalisering van de bestuursorganen van de netbeheerders en vooral van deze werkmaatschappijen.

Concurrentie op productiemarkt wordt aangezwengeld

Op productievlak werd door de federale overheid een aantal maatregelen genomen die de dominante posities inzake productiemiddelen afzwakten: onder meer de versterking van bestaande interconnecties met de buitenlandse elektriciteits- en gasnetten en de betere benutting van de interconnectiecapaciteit en het openbreken van de historische aardgasleveringscontracten maakten dat uitdagers aan leverancierskant zich gemakkelijker en aan gunstigere voorwaarden konden bevoorraden.

Wijziging bestuur en toezicht VREG

In het kader van de hervorming van de Vlaamse administratie ("beter bestuurlijk beleid") werd de VREG in 2006 omgevormd tot een extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid onder het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie. We kregen een raad van bestuur, evenals een gedelegeerd bestuurder die verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur van de organisatie. Via een beheersovereenkomst kan de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid evenwel ons beleid nog aansturen.

2.3. Periode 2008-2012: structurele verbeteringen

Uitwerking van efficiëntere marktsystemen en –processen

Na verbetering van de marktprocessen en de backoffice-processen bij de netbeheerders en energieleveranciers waren de belangrijkste kinderziekten weggewerkt. Er werd echter vastgesteld dat de bestaande, vaak uit de gebonden markt afkomstige marktordeningen en -processen moeilijk aan te passen waren aan de vrijgemaakte markt. Meer en meer groeide het inzicht bij alle partijen dat er nood was aan een volledige herwerking en vereenvoudiging van de marktafspraken in de retailmarkt³.

Dit leidde in 2011 tot de oprichting van Atrias dat vanaf midden 2016 zal fungeren als het centraal marktsysteem voor de elektriciteits- en gasmarkt in België. Hierdoor zal de uitwisseling van gegevens op de Belgische energiemarkt tussen leveranciers, transportnet- en distributienetbeheerders vlotter verlopen vanaf midden 2016.

In dit kader worden in overleg tussen de netbeheerders, de leveranciers en de regulatoren ook de bestaande marktprocessen vereenvoudigd. Dit zal leiden tot een vereenvoudigd model van marktwerking. In het kader van de lopende discussies over deze nieuwe marktprocessen (de zogenaamde "MIG 6") wordt ook rekening gehouden met de rol die slimme meters kunnen spelen in de marktprocessen van de toekomst.

Goedkeuring van het derde Europese energiepakket ter versterking van de interne markt

In 2009 keurde Europa het derde Europese energiepakket goed, met extra maatregelen ter versterking van de interne markt in elektriciteit en aardgas en meer specifiek van de onafhankelijkheid en bevoegdheden van de energieregulator.

In deze richtlijnen wordt een effectieve scheiding vereist tussen transmissieactiviteiten enerzijds en productie- en leveringsactiviteiten anderzijds. Verder staat de versterking van de interconnectie van de energiemarkten van de verschillende lidstaten centraal. Hiertoe wordt een Europees netwerk van transmissienetwerkbeheerders opgericht, evenals een Europees Agentschap voor de samenwerking van nationale energieregulatoren.

In uitvoering hiervan worden momenteel Europese netwerkcodes ontwikkeld die een geharmoniseerde werking ondersteunen. Het belang van deze codes mag niet worden onderschat aangezien ze rechtstreeks van toepassing zullen worden in de lidstaten. Ze zullen een impact hebben op de regulering van het systeemevenwicht, maar ook op de modaliteiten van aansluiting op en toegang tot het net.

Daarnaast vereist het derde Europese energiepakket dat structurele tekortkomingen in de regelgeving weggewerkt moeten worden en goed opgezette marktstructuurinstrumenten en nieuwe manieren voor samenwerking nodig zijn om het potentieel van de interne energiemarkt op lange termijn ten volle te kunnen benutten aangezien de markt nieuwe investeringen aantrekt en de energiemix aan het veranderen is.

Op dit alles moet worden toegezien door onafhankelijke energieregulatoren, die moeten kunnen beschikken over uitgebreide bevoegdheden en onafhankelijk zijn van elke andere private of publieke entiteit.

³ Belangrijke mijlpalen waren onze studie marktmodel, gelanceerd in 2005 en de daaropvolgende evaluatie van de bestaande marktordening en –processen ("UMIX-evaluatie" in 2007). Voor meer informatie, zie www.vreg.be/marktmodel

Versterking van onze onafhankelijkheid

In het kader van de omzetting van het derde energiepakket werd onze onafhankelijkheid verder versterkt bij decreet van 8 juli 2011. Het statuut van de VREG als extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid blijft behouden, maar een aantal belangrijke bepalingen van het kaderdecreet Beter bestuurlijk beleid zijn niet meer van toepassing op ons (vb. geen toezicht mogelijk door de Vlaamse Regering op de VREG via regeringscommissarissen).

Grote belangstelling van media en afnemers voor de opportuniteiten op de markt

We zien de afgelopen jaren een groeiende mediabelangstelling voor de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt. Dit onder meer door een intensifiëring van onze informatie- en sensibiliseringsinspanningen.

Onder de merknaam V-TEST werd de leveranciersvergelijking verder uitgebouwd. Als resultaat hiervan steeg het aantal gebruikers van de leveranciersvergelijking en onze website www.vreg.be zeer sterk. De V-TEST werd aangevuld met een SERVICECHECK waarmee de dienstverlening van de energieleveranciers kan vergeleken worden. We lanceerden in 2012 ook de GROENCHECK. Met deze online tool kan een klant met een 'groen' contract nagaan of zijn elektriciteitsleverancier effectief stroom uit hernieuwbare bronnen levert.

De komende jaren zal de focus op Europees niveau⁴ vooral liggen op het centraal in de markt plaatsen van de retailklanten of consumenten. De betaalbaarheid, de betrouwbaarheid van de energievoorziening, de eenvoud van informatieverlening over energieverbruik en de bescherming en "empowerment" (versterking van de positie) van de consument staan de komende jaren centraal.

De concurrentie op de Vlaamse leveranciersmarkt stijgt aanzienlijk

In de periode 2008 tot 2011 stelden we een geleidelijk aantrekkende activiteit van klanten (vooral huishoudelijke) vast en een verbetering van de concentratie-indexen van de elektriciteits- en aardgasleveringsmarkt. Dit wees op een toenemende concurrentie op de leveranciersmarkt.

In 2012 blijkt dat Vlaanderen de hoogste switchgraad van Europa heeft. De concurrentiedruk is nu voldoende hoog om voor alle klanten prijsvoordelen te garanderen, hoewel de actieve klant nog altijd voordeel kan doen ten opzichte van de passieve klant.

De opmars van decentrale productie leidt tot grote uitdagingen

De concentratie van de productiemarkt in Vlaanderen daalt de laatste jaren licht onder invloed van de investeringen in hernieuwbare en WKK-productie-installaties, de sluiting van oudere fossiele centrales en de verkoop/ruil van bestaande centrales tussen producenten, hoewel ze op een hoger niveau blijft dan de leveringsmarkt. De productiemarkt voor elektriciteit is evenwel tot op vandaag nog een sterk geconcentreerde markt. Daarom werden initiatieven genomen die de sterke concentratie aan de kant van de klassieke productiemarkt verder afzwakten: de oprichting van de elektriciteitsbeurs Belpex en de aardgasbeurs ZTP, de koppeling van de Belpex aan de Nederlandse, Franse en later Duitse markten,...

Het gevoerde steunbeleid leidt tot een sterke toename van het aantal installaties die elektriciteit produceren op basis van hernieuwbare energiebronnen en/of gebruik maken van warmtekrachtkoppeling. Naast de positieve effecten op het vlak van duurzaamheid bevordert dit de intrede van nieuwe spelers op de markt en vermindert hierdoor de afhankelijkheid van buitenlandse fossiele bronnen. Aan de andere kant vormt deze evolutie echter een grote uitdaging voor de exploitatie van

⁴ Zie Citizens' Energy (London) Forum, in-depth energy markets study 2010, CEER-BEUC 2020 Energy customer vision,...

het transmissiesysteem en de distributienetten en heeft het ook een aanzienlijk effect op de nettarieven.

2.4. Periode na 2013: nog grote uitdagingen op komst

Zesde staatshervorming: overdracht bevoegdheid distributienettarieven

In het kader van de zesde staatshervorming zal de bevoegdheid over de tarieven van de gas- en elektriciteitsdistributie op 1 juli 2014 overgaan van de federale overheid naar de gewesten.

De tariefregulering van het distributienet komt hierdoor in de handen van dezelfde partij als degene die instaat voor de technische en kwaliteitsregulering van het distributienet. Dit levert een duidelijke bonus op: de verantwoordelijke voor de regulering wordt ook geconfronteerd met het prijskaartje ervan. Ook inzake toezicht en rapportering biedt deze wijziging grote voordelen voor regulator en gereuleerde.

Er zijn evenwel bijzondere risico's verbonden aan de overdracht van de bevoegdheid inzake de distributienettarieven:

- Er is een gebrek aan gespecialiseerde kennis bij de VREG en geen overdracht van deze kennis vanuit federaal niveau in de vorm van overdracht van personeel, noch middelen. Daarenboven is er wel een grote kennis hierover bij de gereuleerden (netbeheerders).
- Er zal ook geen geconsulteerde tariefmethodologie bestaan bij de overdracht van de bevoegdheid. De huidige tariefmethodologie eindigt eind 2014, maar voldoet niet aan het huidige federale wetgevende kader.
- Verder is er juridische onduidelijkheid over de bepaling van de in het verleden opgebouwde saldi op de balansen van de distributienetbeheerders en de problematiek van de bestemming ervan naar aanleiding van ondertussen opgeheven wetgeving.

Het beleid inzake de prijs voor de eindafnemers blijft voorlopig federale bevoegdheid. Dit is een gemiste kans. Om volledig homogene bevoegdheidspakketten te realiseren was beter een volledige opdeling gemaakt tussen de bevoegdheid van de federale overheid (met name de groothandelsmarkt) en de gewestelijke overheden (de retailmarkt). De monitoring van de energieprijzen in de retailmarkt, de sociale maximumprijzen en in het algemeen alle aspecten die de consument aanbelangen in de elektriciteits- en aardgasmarkt zijn taken die beter uitgevoerd kunnen worden door hetzelfde bevoegdheidsniveau als hetgene dat instaat voor de technische en tariefregulering van de levering aan deze retailklanten⁵.

Uitdagingen op de productiemarkt

Een van de Europese doelstellingen, bevoorradingszekerheid, is binnen de Vlaamse context geen evidentie. We zien in praktijk zo goed als geen spontane investeringen in energieproductie ten gevolge van financiële, niet-financiële en administratieve barrières. Het lijkt ons daarom wenselijk dat er in de toekomst op de verschillende beleidsniveaus (Europees, federaal, Vlaams) hieraan bijzondere aandacht wordt besteed en de nodige maatregelen worden getroffen.

Doorvertalen Europese 20/20/20-doelstellingen

Er zullen bijkomende maatregelen genomen moeten worden om te kunnen voldoen aan de Europese 20/20/20-doelstellingen, vastgelegd in het Energie- en Klimaatpakket van 2009.

⁵ Zie ons advies van 29 april 2008 met betrekking tot het voorstel tot wijziging van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen op het vlak van de energiebevoegdheden, www.vreg.be/sites/default/files/adviezen/adv-2008-4.pdf

Deze doelstellingen bestaan erin dat tegen 2020 de uitstoot van broeikasgassen teruggeschroefd moet worden tot 20% of meer onder het niveau van 1990 en het aandeel van het energieverbruik uit hernieuwbare bronnen tot 20% moet verhogen. Om deze laatste doelstelling te bereiken, krijgen alle lidstaten bindende nationale doelstellingen toebedeeld. België moet tegen 2020 13% hernieuwbare energie behalen. In diezelfde periode moet de energie-efficiëntie met 20% toenemen.

De 20/20/20-doelstellingen moeten de komende jaren verder worden doorvertaald in het gewestelijk energiebeleid onder andere inzake de inzet van hernieuwbare bronnen of het gebruik van warmtekrachtkoppeling.

Omzetting Energie-efficiëntierichtlijn

Ook op het vlak van energie-efficiëntie en energiebesparing moet een aantal opgelegde maatregelen nog verder worden uitgewerkt.

De Energie-efficiëntierichtlijn van 2012 zal verder omgezet moeten worden in het Vlaams Gewest. Deze richtlijn voorziet tal van deadlines in verband met het vaststellen van doelstellingen, plannen, specifieke rapporteringen,... Zo moet bijvoorbeeld tegen 30 april 2014 een nationaal energie-efficiëntie actieplan ingediend worden bij de Europese Commissie.

Consumenten moeten beschikken over individuele meters die zeer precies hun energieverbruik weergeven. Daarnaast moeten de lidstaten ervoor zorgen dat consumenten op regelmatige basis een rekening krijgen die duidelijk inzicht geeft in hun daadwerkelijke energieverbruik. Uitgangspunt is dat een verbeterde informatie zal leiden tot verminderd energieverbruik.

Uitwerken energiebeleid op langere termijn

De Europese commissie heeft ondertussen ook een visie op het Europees Energiebeleid op langere termijn uitgewerkt, met als horizon 2030⁶ en 2050⁷ en stelt daarbij het volgende:

- Om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80-95% terug te dringen – wat bijdraagt tot de internationaal overeengekomen doelstelling om de atmosferische opwarming van de aarde te beperken tot minder dan 2°C – zou de uitstoot van broeikasgassen in de EU tegen 2030 met 40% verlaagd moeten worden.
- Een groter aandeel hernieuwbare energie, verbetering van de energie-efficiëntie en een betere en slimmere energie-infrastructuur zijn hoe dan positief voor de omvorming van het energiesysteem van de EU.
- Het aandeel hernieuwbare energie zal in 2030 volgens de beleidsscenario's in het Stappenplan Energie 2050 ongeveer 30% moeten bedragen.
- De energieprijzen zullen naar verwachting nog toenemen in de periode tot 2030, of het energiesysteem nu in aanzienlijke mate wordt "ontkoold" of niet. Dat is voor een groot deel toe te schrijven aan de investeringen in het energiesysteem die in ieder geval nodig zijn. Het stappenplan toont aan dat de prijzen tot ongeveer 2030 weliswaar zullen stijgen, maar dat dankzij de nieuwe energiesystemen de prijzen daarna kunnen dalen.

Om dit nieuwe energiesysteem te kunnen verwezenlijken, moet volgens het stappenplan 2050 de onverkorte uitvoering van de 20/20/20-doelstellingen van de EU het uitgangspunt zijn, onder meer:

- Het energiesysteem en de hele maatschappij moeten er aanzienlijk energie-efficiënter op worden. De nevenvoordelen die energie-efficiëntie in de bredere context van een efficiënt hulpbronengebruik met zich meebrengt, moeten helpen de doelstellingen sneller en kostenefficiënter te verwezenlijken.

⁶ Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0169:FIN:NL:PDF>

⁷ Stappenplan Energie 2050, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0885:FIN:NL:PDF>

- Er moet bijzondere aandacht blijven gaan naar de ontwikkeling van hernieuwbare energie. De snelheid waarmee deze worden ontwikkeld, het effect ervan op de markt en het snel groeiende aandeel ervan in de energievraag maken een modernisering van het beleidskader nodig. Het door de EU vastgestelde streefcijfer van 20% hernieuwbare energie is al een nuttige stimulans gebleken voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie binnen de EU. Er moet spoedig aandacht worden besteed aan opties voor mijlpalen met het oog op 2030.
- De EU streeft naar een volledig geïntegreerde markt in 2014. Afgezien van al vastgestelde technische maatregelen moet werk worden gemaakt van structurele tekortkomingen en tekortkomingen in de regelgeving. Er zijn goed opgezette marktstructuurinstrumenten en nieuwe manieren voor samenwerking nodig om het potentieel van de interne energiemarkt op lange termijn ten volle te kunnen benutten aangezien de markt nieuwe investeringen aantrekt en de energiemix aan het veranderen is.
- De energieprijzen moeten beter zijn afgestemd op de kosten van met name nieuwe investeringen die in het gehele energiesysteem nodig zijn. Hoe vroeger de tarieven in verhouding staan tot de kosten, des te gemakkelijker de omschakeling op de lange termijn.
- Een nieuw besef van hoogdringendheid en collectieve verantwoordelijkheid moet tot uiting komen in de ontwikkeling van nieuwe energie-infrastructuur en opslagcapaciteit binnen de hele EU en met de buurlanden.

De lidstaten en investeerders hebben behoefte aan concrete mijlpalen. In het stappenplan naar een koolstofarme economie zijn reeds tussenstappen met betrekking tot de uitstoot van broeikasgassen opgenomen. De volgende stap bestaat erin het beleidskader voor 2030 te bepalen. Deze tijdshorizon is tamelijk nabij en is voor de meeste investeerders vandaag het richtpunt. Om de belanghebbenden te raadplegen en informatie en standpunten te verzamelen ter ondersteuning van het kader voor 2030 publiceerde de commissie in maart 2013 een groenboek.

3. Onze visie en aanbevelingen voor het beleid

In het licht van de in het vorige hoofdstuk beschreven evoluties en uitdagingen willen we in dit hoofdstuk toelichten op welke manier de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt volgens ons verder verbeterd kan worden.

We hebben onze aanbevelingen gegroepeerd rond drie specifieke aspecten, die hierna verder worden uitgewerkt:

- de versterking van de werking en concurrentie op de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt;
- de regulering van de Vlaamse distributienetten en –leidingen en dit met het oog op een efficiënte en betrouwbare elektriciteits- en gasvoorziening tegen aanvaardbare tarieven en in het licht van de op ons afkomende energietransitie;
- de versterking van onze onafhankelijkheid en werking, omdat wij vanuit Europa als energieregulator een cruciale rol moeten spelen bij de voorgaande twee aspecten.

3.1 Aanbevelingen ter versterking van de werking van en concurrentie op de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt

Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 stellen we vast dat er de laatste jaren belangrijke positieve evoluties waren op het vlak van de werking van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt en de concurrentie in de leveranciersmarkt: de lopende vereenvoudiging van de marktprocessen in overleg tussen de marktpartijen en de gewestelijke energieregulators, de invoering vanaf midden 2016 van een nieuw centraal marktplatform voor de uitwisseling van data in de vrijgemaakte elektriciteitsmarkt en de grote belangstelling vanuit het publiek voor de opportuniteiten op de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt die ertoe leidde dat Vlaanderen de hoogste switchgraad in Europa heeft en meer en meer evolueert naar een concurrerende leveranciersmarkt.

In dit hoofdstuk formuleren we aanbevelingen om de werking en de concurrentie op de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt nog verder te verbeteren tijdens de volgende legislatuur, die hieronder verder uitgewerkt worden:

- De lopende acties om te komen tot de nieuwe, verbeterde marktorganisatie, -rollen en –processen moeten verdergezet worden en moeten uiteindelijk in de regelgeving verankerd worden;
- De bestaande drempels voor de marktwerking en voor leveranciers om de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt te betreden moeten (her)bekeken worden en – waar nodig of wenselijk – weggewerkt worden;
- De bestaande instrumenten om de klant wegwijs te maken op de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt moeten behouden blijven en verder verbeterd worden;
- De werking van de markt van de groenestroom- en warmte-krachtcertificaten staat sterk onder druk en dit vergt het optreden van de beleidsmakers.

3.1.1 Veranker de nieuwe, verbeterde marktwerking (marktorganisatie, -rollen en -processen) in de regelgeving

Voor het correct en vlot laten werken van de elektriciteits- en gasmarkt met de beoogde positieve effecten voor de energieafnemers (gezinnen, bedrijven, overheden) moet een grote hoeveelheid gegevens uitgewisseld worden tussen de marktpartijen (netbeheerders, energieleveranciers, evenwichtsverantwoordelijken, nieuwe partijen zoals aggregatoren en energiedienstenleveranciers).

Daarom werden al vóór de vrijmaking de eerste afspraken gemaakt over standaardisatie van deze datastromen tussen netbeheerders en energieleveranciers. Deze afspraken bleken evenwel onvolledig en teveel geworteld in de oude systemen en werkwijzen.

We initieerden daarom de studie 'marktmodel' die de verschillende stakeholders rond de tafel bracht om inzicht te krijgen in de nood aan een eenvoudiger, vollediger en efficiëntere organisatie van de markt en de datastromen⁸. Meer en meer groeide het inzicht bij alle partijen dat er nood was aan een volledige herwerking en vereenvoudiging van de marktafspraken in de retailmarkt.

Deze nieuwe afspraken zijn nu volop in opmaak en/of uitvoering:

Zo wordt momenteel gediscussieerd over een nieuwe generatie van marktprocessen onder de naam MIG 6.0. Deze marktprocessen zullen op maat van de vrijgemaakte markt zijn (vergeleken met de oude processen die dateren van vlak na de vrijmaking en die onvolledig en inefficiënt opgezet waren) en rekening houden met de toekomstige beschikbaarheid van slimme meters. Doel van de MIG 6.0 is te komen tot een minder foutgevoelige, (kosten-)efficiëntere, klantvriendelijkere werking van de energiemarkt.

Uitgangspunt hierbij blijft het leveranciersmodel: voor de marktprocessen is de energieleverancier het eerste aanspreekpunt van de klant en er wordt slechts één factuur verstuurd waarin zowel de energiekost, de nettarieven als de heffingen vervat zitten. Dit model staat de laatste tijd evenwel onder druk: het doorrekenen van netkosten is toegenomen en daardoor ook het financieel risico bij de energieleveranciers als de klant de factuur niet betaalt.

Daarnaast zullen de netbeheerders een marktfaciliterende rol opnemen door de datastromen in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt te centraliseren. In 2011 werd daartoe Atrias opgericht, dat zal moeten fungeren als het centraal marktsysteem voor de elektriciteits- en gasmarkt in België. Hierdoor kan de uitwisseling van gegevens op de Belgische energiemarkt tussen leveranciers, transportnet- en distributienetbeheerders vlotter verlopen.

Zowel Atrias als de nieuwe marktprocessen zullen naar verwachting midden 2016 operationeel worden.

Hoewel de regelgeving in verband met de organisatie van de retailmarktprocessen op gewestelijk niveau ligt, werd omwille van schaalvoordelen gekozen voor de opzet van het overleg op supra-regionaal niveau. Dit leidt tot een grote versterking van de samenwerking tussen de 3 regionale energieregulatoren op het vlak van marktordening. Nochtans zal bij de uitwerking van Atrias en de MIG ook rekening gehouden worden met de verschillen in de wetgeving in de diverse gewesten.

⁸ Voor meer informatie, zie www.vreg.be/marktmodel

Cruciaal bij de huidige besprekingen is de toenemende rol die de energieleveranciers en de gewestelijke regulatoren – die de belangen van de klanten vertegenwoordigen en het evenwicht tussen de marktpartijen bewaken – spelen in de discussies.

De uitdaging is nu om ook nieuwe partijen bij het markt- en datamodel te betrekken, zoals afnemers, aggregatoren (die controle over het verbruik en/of de productie van een groep klanten gebruiken om sturende effecten op de vraag of het aanbod van elektriciteit te creëren) en ESCOs (bedrijven die energiediensten leveren). Dit is noodzakelijk om de stap te zetten naar het thema Flexibiliteit (het sturen van zowel de vraag naar als het aanbod van energie). De rol van leveranciers zal in de komende 5 jaar fundamenteel veranderen onder invloed van bijvoorbeeld de introductie van flexibiliteitsdiensten op distributieniveau. De huidige technologische ontwikkelingen leiden tot een nieuwe energiemarkt, met ook een nieuwe (actieve) rol voor de klant: vraagzijdebeheer, dynamische tarieven,... Ook de integratie van decentrale productie in de distributienetten vereist aangepaste afspraken en data-uitwisseling ter ondersteuning van de operationele beheersmaatregelen en marktprocessen. Onder meer zullen we hierbij aandacht schenken aan de ontwikkeling van een marktmodel dat beter rekening houdt met de impact van kleinschalige prosumenten. De compensatie van energie-afnames en –injecties leidt tot een foutieve waardering van de elektriciteit, waardoor de prosumenten niet de juiste prikkels krijgen om hun gedrag aan te passen in functie van een betere netexploitatie of een afgestemd leveringsprofiel.

Wij zijn zeer verheugd met de evolutie van de lopende besprekingen over het nieuwe marktmodel, de marktrollen en -processen en menen dat deze kunnen leiden tot een substantiële verbetering van de marktwerking. Om dit resultaat te kunnen bereiken is het evenwel belangrijk dat deze nieuwe markt afspraken verankerd worden in de regelgeving.

De marktfaciliterende rol van Atrias moet daarbij goed omschreven worden. Het moet de marktwerking en de correcte toepassing door de marktpartijen van de nieuwe markt afspraken monitoren en hierover berichten aan de regulatoren en de marktpartijen. Ook moet voorzien worden in de mogelijkheid voor de netbeheerders om bepaalde van hun kerntaken inzake databeheer en –uitwisseling uit te besteden aan Atrias.

3.1.2 Werk de drempels voor de marktwerking en voor de leveranciers om de markt te betreden weg

Om het voortbestaan van een concurrentiële energiemarkt die werkt in het belang van de energieafnemers te verzekeren is het belangrijk om de drempels die energieleveranciers verhinderen om tot de markt toe te treden en/of om er actief te blijven zoveel mogelijk te vermijden en indien ze al bestaan, weg te werken.

Leveringsvergunning versus noodleveranciersregeling

Een van die mogelijke drempels is de leveringsvergunning waarover leveranciers moeten beschikken om elektriciteit en gas te kunnen leveren in het Vlaams Gewest. In uitvoering van het derde Europese energiepakket stelt het Energiedecreet dat buitenlandse leveranciers geen leveringsvergunning meer moeten aanvragen bij de VREG om in Vlaanderen te mogen leveren indien ze beschikken over een leveringsvergunning in een andere lidstaat van de Europese economische ruimte of voldoen aan de eisen gesteld door een andere Europese lidstaat in verband met de levering van elektriciteit- en aardgas.

In vele Europese landen worden echter geen tot quasi geen vereisten opgelegd aan leveranciers van elektriciteit en aardgas. Ondertussen zijn er hierdoor al een aantal buitenlandse leveranciers actief op de Vlaamse elektriciteits- en aardgasmarkt zonder voorafgaandelijke controle op hun (financiële en

professionele) capaciteit in het kader van de toekenning van een leveringsvergunning of een gelijkaardige erkenning. Dit is geen probleem, op voorwaarde dat alle leveranciers van elektriciteit en aardgas die in Vlaanderen actief zijn, voldoen aan de handels- en balanceringsvereisten en aan de openbaredienstverplichtingen die hier gelden.

Het afschaffen van de vereiste van de leveringsvergunning belet trouwens niet dat bij de toetreding tot de markt een zekere begeleiding en opvolging van nieuwe en buitenlandse leveranciers nodig zal blijven. Ook nu al gaan leveranciers graag in op ons aanbod om voorafgaand aan de start van hun leveringsactiviteiten informatie uit te wisselen over de hen opgelegde (openbaredienst)verplichtingen.

We menen dat de vereiste opgelegd in de Vlaamse regelgeving aan potentiële, nieuwe elektriciteits- en gasleveranciers om voorafgaandelijk een Vlaamse leveringsvergunning aan te vragen afgeschaft kan worden omdat in vele Europese landen geen dergelijke vereiste meer wordt opgelegd. We pleiten niet voor minder toezicht en dus voor minder garanties voor de klant en de markt, maar wel voor efficiëntere reguleringsinstrumenten. Daarom moeten we focussen op het vermijden of remediëren van mogelijke negatieve gevolgen voor de afnemers en andere marktpartijen wanneer een energieleverancier plots zijn activiteiten (moet) stopzet(ten) (de zogenaamde "noodleveranciersregeling").

We hebben al een voorstel van noodleveranciersregeling uitgewerkt, waarvan de praktische implementatie besproken wordt met de marktpartijen. Dit moet daarna nog in regelgeving worden opgenomen. In Nederland heeft men de afgelopen jaren deze noodleveranciersregeling al verschillende malen moeten toepassen. Ook in Vlaanderen zien we meer en meer dat de financiële marges van sommige leveranciers krap worden.

Openbaredienstverplichtingen

Uitgangspunt van een vrijgemaakte markt is dat de concurrentie ervoor moet zorgen dat concurrerende marktpartijen alles doen al wat in hun mogelijkheden ligt om de scherpste prijzen en de beste service aan te bieden ten voordele van de consument. Overheidsoptreden om deze doelstellingen te bereiken zou in principe niet nodig moeten zijn.

In praktijk zien we echter vaak overheidsoptreden in een vrijgemaakte markt en dit om twee redenen. Enerzijds is er nood aan correcties zolang er nog geen volledig concurrentiële markt bestaat. Denk aan de prijzenregulering ("vangnetregulering") die door de federale overheid werd ingevoegd. Anderzijds zijn er bepaalde maatschappelijke doelstellingen waarvoor de vrijgemaakte markt niet spontaan zorgt en die dus via regelgeving kunnen verzekerd worden in de vorm van de sociale en/of ecologische correcties die aan de marktwerking werden aangebracht. In Vlaanderen wordt dit onder meer voorzien via de openbare dienstverplichtingen voor netbeheerders. De doorrekening van dit beleid gebeurt momenteel onder meer via de nettarieven, waar de openbare dienstverplichtingfactuur in vervat zit.

Het is het prerogatief van de politiek om dergelijke openbaredienstverplichtingen te voorzien indien zij dat nodig acht. Doch het opleggen van nieuwe verplichtingen aan de leveranciers en de invoering van nieuwe openbaredienstverplichtingen in het algemeen moet goed afgewogen worden.

Zijn de initiatieven noodzakelijk en brengen ze voldoende meerwaarde? Zijn de kosten en baten van het initiatief in evenwicht? Moeten de kosten van deze openbaredienstverplichtingen via de energiefactuur aangerekend worden en de inning ervan door de energieleverancier gebeuren of zijn er alternatieven mogelijk?

Bij het beoordelen van de effecten van mogelijke nieuwe openbaredienstverplichtingen moet rekening gehouden worden met het gegeven dat er verschillende business modellen inzake levering actief zijn

in de markt. Naast de geïntegreerde producent/leveranciers zijn er ook bedrijven die louter de energieleveranciersrol opnemen. Het is noodzakelijk om dit feit te erkennen en specifiek een reguleringstoets te voorzien voor de kleinere leveranciers: wordt hun specifieke positie voldoende erkend en ondersteund in de markt en de regulering?

Het is het prerogatief van de politiek om regelgeving en openbaredienstverplichtingen te voorzien indien zij dat nodig acht. Dergelijke regelgeving en openbaredienstverplichtingen kunnen evenwel een drempel zijn voor de toetreding tot de markt voor nieuwe leveranciers en kunnen een negatief effect hebben op de marktwerking. Het opleggen van nieuwe verplichtingen aan de leveranciers en de invoering van nieuwe openbaredienstverplichtingen in het algemeen moet daarom goed afgewogen worden. We moeten de kostefficiëntie en (beoogde) baten van de regelgeving en van de openbaredienstverplichtingen monitoren en ervoor zorgen dat ze geen onbedoelde marktdistorsies veroorzaken. Moeten de kosten van deze openbaredienstverplichtingen via de energiefactuur aangerekend worden en de inning ervan door de leverancier gebeuren of zijn er alternatieven mogelijk?

Jaarlijkse toekenning van een hoeveelheid gratis elektriciteit

We zijn de afgelopen jaren al bezig geweest met het evalueren van de bestaande regelgeving en ODV's. Zo publiceerden we samen met VEA een evaluatierapport met betrekking tot de maatregel inzake de jaarlijkse toekenning van een hoeveelheid gratis elektriciteit.⁹ Deze maatregel blijft complex en is daardoor foutgevoelig en een bron van (terechte of onterechte) frustratie bij klanten. Hierdoor vloeit er ook een hoge werklast voor ons uit voort voor het beantwoorden van vragen en het behandelen van klachten.

Het lijkt aangewezen om na te denken over een administratieve vereenvoudiging van de Vlaamse maatregel van de gratis hoeveelheid elektriciteit.

3.1.3 Behoud en verbeter de bestaande instrumenten om de klant wegwijs te maken op de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt

We hebben sinds de vrijmaking transparantie gebracht en de klant wegwijs gemaakt in de energiemarkt. Naast de algemene informatie op onze website, werden drie centrale instrumenten uitgebouwd: V-TEST, SERVICECHECK en GROENCHECK.

V-TEST

Het feit dat we de V-TEST aanbieden als objectief referentiepunt voor de energieconsument zorgt voor vertrouwen in marktwerking en geloofwaardigheid. Er kunnen nog diverse verbeteringen aangebracht worden aan dit instrument, en gebruiksvriendelijkheid ervan kan verder verbeterd worden.

Een uitdaging voor de komende 5 jaar is de invloed van toenemende flexibiliteit en dynamische tarieven op de aanbiedingen van de energieleveranciers. Zal dit nog toelaten om de aanbiedingen te vergelijken? Moeten we overwegen om leveranciers te verplichten een standaardtarief aan te bieden om vergelijkbaarheid te garanderen? Dit standaardtarief is een tarief met bepaalde modaliteiten die

⁹ Eindrapport van het Vlaams Energieagentschap en de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 3 februari 2012 met betrekking tot de evaluatie van de maatregel tot toekenning van gratis elektriciteit, terug te vinden via www.vreg.be/rapp-2012-4

gelijk zijn voor alle leveranciers, wat de vergelijkbaarheid van de standaardtarieven bij de verschillende leveranciers mogelijk maakt.

SERVICECHECK

De SERVICECHECK laat toe om de dienstverlening van de energieleveranciers te vergelijken naast de prijs. Een lage prijs in combinatie met beperkte dienstverlening hoeft immers niet de voorkeur van de klant weg te dragen.

De vraag is of de SERVICECHECK ver genoeg gaat. Het instrument blijkt zeer succesvol, getuige de gevoeligheid van leveranciers voor het aantal VREG-logo's die hun dienstverlening ontvangt. Dit bewijst het nut van het creëren van transparantie en de reactie hierop door de markt. Feit is dat energieleveranciers elkaar monitoren en dat we reeds gemerkt hebben dat ze hun eigen dienstverlening verbeteren op basis van de resultaten van de SERVICECHECK.

De huidige score is evenwel gebaseerd op een *negatieve* indicator, namelijk het aantal klachten bij de federale ombudsdienst voor energie en bij ons. De *uitdaging* is om deze indicator aan te vullen met een *klanten tevredenheidsindicator*. Dit vergt echter middelen die op het ogenblik niet beschikbaar zijn.

GROENCHECK

De GROENCHECK maakt de oorsprong van de geleverde stroom transparant en laat de klant toe ook dit in de beslissing voor het sluiten van een elektriciteitscontract mee te nemen. De uitdaging is hier dat het huidige informatieaanbod onvoldoende is.

Momenteel wordt via de GROENCHECK enkel informatie gegeven over het percentage elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen dat aan een toegangspunt wordt geleverd. Dit percentage wordt gecontroleerd door de VREG aan de hand van het aantal bij de VREG ingeleverde garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen. Die garanties van oorsprong kunnen zijn toegekend voor productie in Vlaanderen, maar ook voor bijvoorbeeld de productie van elektriciteit uit waterkracht in Noorwegen. Dit stuitte in het verleden op kritiek.

We willen daarom in de toekomst gebruik maken van de informatie op de garantie van oorsprong in verband met de technologie en de geografische oorsprong. Dit zou toelaten om een veel gedetailleerder beeld te geven: welke soort elektriciteit werd geleverd en van waar is ze afkomstig? Het vormt een opportuniteit voor elektriciteitsleveranciers om hier op in te spelen.

Ook verdere stappen zijn mogelijk. Waar nu enkel garanties van oorsprong voor "groene" en "blauwe" stroom worden uitgereikt, gaan er in Europa stemmen op om in de toekomst ook aan "grijze" stroom een garantie van oorsprong toe te kennen. Dit lijkt een goede zaak. De oorsprong van elke kWh die door een elektriciteitsleverancier geleverd wordt zal op die manier getraceerd kunnen worden en hierdoor krijgt men een sluitend systeem over heel Europa.

We hebben sinds de vrijmaking transparantie gebracht en de klant wegwijs gemaakt in de energiemarkt via de prijsvergelijkingsmodule V-TEST, de module voor de vergelijking van de klantvriendelijkheid van de leveranciers, de SERVICECHECK en de module voor de controle van de "groenheid" van de geleverde elektriciteit, de GROENCHECK. Deze instrumenten moeten verder uitgebouwd worden om de verwachtingen van de klanten en de evoluties op de markt te volgen. Zo moet de consument meer informatie krijgen over de oorsprong van de hem geleverde elektriciteit, zowel geografisch als qua technologie. Dit zal mogelijk zijn door in de toekomst ook aan "grijze" stroom een garantie van oorsprong toe te kennen.

3.1.4 Onderneem actie want de marktwerking op de markt van de groenestroom- en warmte-kranchcertificaten staat sterk onder druk

Ook na de overdracht van VREG naar VEA begin 2014 van de behandeling van de groenestroom- en warmte-krachtdossiers zullen we de toezichthouder blijven op de markten in steuncertificaten en garanties van oorsprong. Doel is deze markt te faciliteren en transparant te maken en signalen uit de markt te vertalen naar beleidsinput voor de beleidsverantwoordelijken.

Wat de garanties van oorsprong betreft is niet zozeer de marktwerking, maar wel de correcte informatieverlening aan de consument en een beter toezicht hierop de belangrijkste doelstelling. Via de inlevering van garanties van oorsprong kunnen elektriciteitsleveranciers de oorsprong van de door hen aan de consument geleverde elektriciteit aantonen (zie hierboven bij de toelichting over de GROENCHECK).

Wat de huidige markt in steuncertificaten betreft, blijkt dat de marktwerking zeer sterk onder druk staat door een groot overschot aan certificaten ten gevolge van de wettelijke garantie op een minimumprijs voor certificaten door de netbeheerders. Op 31 maart 2013 was er een overschot van 4,5 miljoen groenestroomcertificaten en 9 miljoen warmtekrachtcertificaten¹⁰. Ook het gebrek aan (informatie over) een correcte marktprijs door de vele langlopende bilaterale verkoopcontracten inzake steuncertificaten maakt dat de werking van de markt in steuncertificaten onvoldoende transparant is, waardoor het moeilijk is om de correcte werking van de markt in steuncertificaten te beoordelen.

Bij een normale marktwerking is de marktprijs van certificaten immers een corrigerende factor bij een onevenwicht tussen vraag en aanbod. Door de keuze voor een hybride systeem, waarbij een certificatenmechanisme werd gecombineerd met de opkoopverplichting door de netbeheerders, valt deze corrigerende factor weg.

Meer fundamenteel moet de vraag gesteld worden of het hybride karakter van het ondersteuningsmechanisme niet aan de basis ligt van de huidige problematiek. Het systeem van minimumsteun diende oorspronkelijk om niet competitieve technologieën binnen het certificatenstelsel toch financieel aantrekkelijk te maken. De kosten van deze technologieën zijn intussen sterk gedaald (getuige de dalende onrendabele toppen voor bijvoorbeeld kleine PV-installaties).

De combinatie van opkoopplicht voor PV-certificaten met opkoopplicht aan minimumsteun voor andere technologieën zorgt er in de huidige marktomstandigheden met structurele overschotten voor dat het systeem van de minimumsteun nu vooral marktverstoring werkt. Zo lang de marktprijs onder de minimumsteun zijn werk als correctiefactor tussen vraag en aanbod niet kan doen, zullen de overschotten niet vanzelf verdwijnen.

Daarnaast is door het verlagen van de boeteprijs en het optrekken van de minimumsteun voor een aantal technologieën de bandbreedte waarin de transactieprijs van certificaten nog kan evolueren zo beperkt geworden dat het niet zeker is of deze marktwerking in fine nog mogelijk en zinvol is.

¹⁰ Zie Marktmonitor 2013, p. 79 en 85, terug te vinden via www.vreg.be/rapp-2013-11

Er moet onderzocht worden of het hybride karakter van het huidige ondersteuningssysteem: een certificatenmechanisme in combinatie met een opkoopverplichting tegen minimumprijs door de netbeheerders nog verdedigbaar is.

Als het huidige ondersteuningssysteem behouden blijft, moeten extra acties ondernomen om het structureel overschot aan certificaten weg te werken.

De impact van het steuncertificatensysteem op de elektriciteitsmarkt moet in ieder geval regelmatig geëvalueerd worden.

3.2 Aanbevelingen inzake de regulering van het beheer van de Vlaamse distributienetten en -leidingen

Het beheer van het distributienet blijft in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt een monopolie. Er wordt slechts één netwerk aangelegd, dat vrij toegankelijk moet zijn voor concurrentiële marktspelers, zoals energieleveranciers. Dit netwerk en de toegang ertoe vereist reglementering en toezicht op de naleving van deze reglementering ("regulering"), zowel op technisch als tarifair vlak. Dit is de rol van de energieregulator.

De distributienetten voor elektriciteit en aardgas in Vlaanderen zijn bij de meest performante netten van Europa. Het is sterk uitgebouwd over het volledige gewest en beschikt over een hoog niveau van betrouwbaarheid en service.

De beheerders van deze netten staan evenwel voor enorme uitdagingen: het bestaande distributienet moet worden omgebouwd 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 ook 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.

De technische regulering van het distributienet was reeds een gewestelijke bevoegdheid. In het kader van de zesde staatshervorming zal vanaf 1 juli 2014 ook de bevoegdheid om de tarieven van gas- en elektriciteitsdistributie te regelen overgedragen worden van de federale overheid naar de gewesten.

Onze aanbevelingen inzake de regulering van het beheer van het Vlaams distributienet, die hierna verder worden uitgewerkt:

- behoud de mogelijkheid tot benchmarking tussen de netbeheerders binnen Vlaanderen en ga dus niet over tot een fusie tot één Vlaamse distributienetbeheerder;
- zorg voor een volledige ontvlechting van de activiteiten inzake de distributie van elektriciteit en aardgas enerzijds en de activiteiten inzake productie en levering anderzijds;
- creëer een stabiel decretaal kader inzake distributienettarieven, dat ons toelaat om de nodige overgangsmaatregelen te nemen en een nieuwe tariefmethodologie uit te werken die de netbeheerders aanspoort om efficiëntiewinsten te boeken;
- zorg voor een regelgevend kader inzake slimme meters en neem een onderbouwde beslissing over de uitrol ervan;
- evalueer de regelgeving inzake netinfrastructuur en stuur bij waar nodig.

3.2.1 Behoud de mogelijkheid tot benchmarking tussen de netbeheerders

Het beroep op werkmaatschappijen verhoogde al de kostenefficiëntie en de effectiviteit van de openbaredienstverplichtingen 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 versnippering is dus niet operationeel (exploitatie), maar is wel blijven bestaan op het vlak van de investeringsbudgetten (netuitbouw), wat nog altijd op het niveau van de distributienetbeheerders zelf gebeurt, met de verschillende beheersstructuren en distributienettarieven voor gevolg.

Er kan 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.

De vraag is dan of werkelijk nog zoveel efficiëntiewinsten geboekt kunnen worden door de overheveling van de taken van de distributienetbeheerders naar een enige Vlaamse distributienetbeheerder. Te meer omdat deze fusie leidt tot minder mogelijkheden tot benchmarking.

De economische regulering van monopolies omvat het simuleren, het nabootsen van een concurrentiële omgeving voor deze ondernemingen. Als er voor Vlaanderen één natuurlijke monopolist voor de distributienetten zou zijn met één nettariaf is het voor de regulator niet evident om voor dit bedrijf een concurrentiële omgeving te simuleren. Daarom wordt er best een financiële benchmarking ingevoerd tussen netbeheerders.

Naast deze 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. Ook dit is niet mogelijk bij fusie tot één enkele netbeheerder.

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. Dit is de bekende problematiek van 'regulatory capture'.

In het kader van het lopende debat over de verdere stroomlijning en hertekening van het beheer van de elektriciteits- en gasdistributie zien we voordelen in een fusie van de netbeheerders die opereren onder dezelfde werkmaatschappij aangezien deze werkmaatschappijen in praktijk het volledige operationele beheer van deze netbeheerders al overgenomen hebben.

Anderzijds zijn we geen voorstander van een fusie tussen de werkmaatschappijen Infracore en Eandis en de oprichting van een enige Vlaamse distributienetbeheerder. Een fusie biedt immers minder mogelijkheden tot benchmarking (zowel tarifair als operationeel)¹¹.

¹¹ Zie ons advies van 17 september 2013 met betrekking tot het voorstel van decreet houdende de oprichting van een Vlaams Energiedistributienetbedrijf (VEDNB), terug te vinden via www.vreg.be/ADV-2013-05

3.2.2 Zorg voor een volledige ontvlechting van de activiteiten inzake de distributie van elektriciteit en aardgas enerzijds en de activiteiten inzake productie en levering anderzijds

Tot op vandaag kunnen producenten en leveranciers nog over een participatie tot 30% in het kapitaal van de netbeheerder en werkmaatschappij beschikken. Aan deze kapitaalsinbreng zal, overeenkomstig het decreet op de intergemeentelijke samenwerking, wel in 2018 een einde moeten komen. Wij menen dat dit onverkort uitgevoerd moet worden.

Bovendien pleiten we voor een zuivere taakverdeling tussen het distributienetbeheer enerzijds en de productie en levering anderzijds, door het lidmaatschap van een bestuursorgaan van leveranciers of producenten te verbieden voor personeelsleden van een netbeheerder of werkmaatschappij.

Op het vlak van energiediensten willen we voorkomen dat distributienetbeheerders oneerlijke concurrentie veroorzaken ten aanzien van de leveranciers van energiediensten omwille van hun activiteiten inzake opname en beheer van meetdata.¹² De vereisten inzake niet-discriminerende behandeling van de aanbieders van energiediensten¹³ en de onafhankelijkheid van de distributienetbeheerder houden volgens ons in dat de distributienetbeheerders geen commerciële activiteiten inzake het aanbieden van energiediensten mogen ondernemen en niet mogen optreden als aggregator (ook niet voor hun vennoten/gemeenten). Dit wordt best expliciet zo opgenomen in de regelgeving waarbij natuurlijk wel een uitzondering moet voorzien worden voor de diensten die de distributienetbeheerder moet aanbieden op basis van het Energiedecreet en zijn uitvoeringsbesluiten. Door deze activiteiten toch aan te bieden aan hun vennoten vormt dit een belemmering voor de ontwikkeling van de markt inzake vraagrespon. De netbeheerder moet ook hier wel een faciliterende rol kunnen spelen zodat die activiteiten op een efficiënte wijze kunnen worden uitgebouwd door commerciële partijen. De netbeheerder moet verder wel zelf instaan voor de verbeteringen van de energie-efficiëntie van zijn eigen netwerkinfrastructuur.

Van bij de start werd in Vlaanderen gekozen voor een verregaande ontvlechting van het distributienetbeheer enerzijds en de productie en levering anderzijds. Toch kunnen en moeten er op dit vlak nog verdere stappen worden. Een volledige eigendomsontvlechting biedt immers de beste basis voor een gelijk speelveld voor alle marktpartijen. Een verbod op participatie door leveranciers en producenten in de netbeheerders en de werkmaatschappijen en een verbod voor de personeelsleden van de netbeheerder om te participeren in bestuursorganen van producenten of leveranciers kan hier aan bijdragen.

Op het vlak van energiediensten willen we voorkomen dat distributienetbeheerders oneerlijke concurrentie veroorzaken ten aanzien van de leveranciers van energiediensten omwille van hun activiteiten inzake opname en beheer van meetdata. Daarom moet een niet-discriminerende behandeling van de aanbieders van energiediensten, overeenkomstig de richtlijn energie-efficiëntie, verzekerd worden.

¹² Zie ons advies van 29 oktober 2013 met betrekking tot de omzetting in de Vlaamse regelgeving van de Richtlijn van de Europese Unie 2012/27/EU van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG en een voorstel voor een wettelijk kader voor slimme meters, terug te vinden via www.vreg.be/adv-2013-09

¹³ Zie artikel 15, 8 van de richtlijn van de Europese Unie 2012/27/EU van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG

3.2.3 Zorg voor een stabiel decretaal kader voor de distributienettarieven

In het kader van de zesde staatshervorming zal de bevoegdheid om de tarieven van gas- en elektriciteitsdistributie te regelen op 1 juli 2014 overgedragen worden van de federale overheid naar de gewesten. Als op Vlaams niveau geen decretale initiatieven terzake ondernomen worden blijft de federale wetgeving inzake distributienettarieven van toepassing. Dit is problematisch want het is een wetgevend kader dat nog niet is toegepast door de CREG en er bestaat ook nog geen tariefmethodologie die in overeenstemming is met dit kader.

De tarifaire methode zoals die tot voor kort werd toegepast was immers gebaseerd op de richtsnoeren voor tarieven uit de Elektriciteits- en Gaswet en de twee Koninklijke Besluiten van 9 september 2008. Volgens de EU-richtlijnen is het echter de taak van de regulerende instantie om de transmissie- of distributietarieven of de berekeningsmethodes hiervoor volgens transparante criteria vast te stellen of goed te keuren. De twee Koninklijke Besluiten zijn daarom door een uitspraak van het Grondwettelijk Hof opgeheven vanaf 8 januari 2012. In 2011 heeft de CREG een ontwerp van nieuwe tarifaire methode opgesteld. Zij hebben echter hun poging gestaakt om tot een nieuwe methodologie te komen. De CREG heeft wel de huidige tarieven bevroren op basis van de overgangsregeling die voorzien is in de federale regelgeving.

De federale wetgeving bevat een hele lijst van na te leven procedures en opdrachten voor de regulator bij het opstellen van de tariefmethodologie. Het door ons uitwerken van een nieuwe tariefmethodologie op basis van dit rigoureuze kader zal veel energie, tijd en capaciteit vergen. Nadeel van deze optie is ook dat de federale wetteksten geen basis bevatten om Vlaamse beleidsaccenten te leggen, en bijvoorbeeld een onderscheid te maken inzake de aanrekening van nettarieven enerzijds en de aanrekening van de kosten van de openbardienstverplichtingen anderzijds.

Wij pleiten er daarom voor om zo snel mogelijk een decretaal kader uit te werken voor de regulering van de distributienettarieven dat in overeenstemming is met het Europese kader. De bestaande federale bepalingen en richtsnoeren kunnen – waar wettelijk mogelijk én wenselijk – hiervoor als basis dienen en aangevuld worden met eigen, Vlaamse beleidsaccenten.¹⁴

Ook de procedures met transparant stakeholdersoverleg voor de totstandkoming en de toepassing van de tariefmethodologie die door ons zal worden vastgesteld zullen in dit decretale kader moeten worden opgenomen.

De zeer strikte opdrachten, procedures en timing ("richtsnoeren") opgelegd aan de energieregulator bij het vastleggen van de tariefmethodologie, zoals opgenomen in de huidige federale wetteksten, moeten daarbij sterk vereenvoudigd worden (zoals bv. in Nederland) om tot een wetgevend kader te komen waarin de regulator op een transparante en efficiënte wijze kan optreden.

Een vereenvoudigde procedure voor de opmaak van de tariefmethodologie zal ons in staat stellen om sneller tot een geconsulteerde tariefmethodologie te komen dan mogelijk is volgens de huidige complexe federale procedure.

¹⁴ Zie verder p. 71 e.v. van het Groenboek Zesde Staatshervorming, terug te vinden via www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/groenboek-zesde-staats-hervorming

We zijn gestart met de consultatie van een nieuwe tariefmethodologie

We proberen nu al, conform de federale wetgeving, een akkoord te bereiken met de netbeheerders over de procedure die tot een nieuwe tariefmethodologie moet leiden. In geval er geen akkoord gevonden wordt moeten we voor het vastleggen van een methodologie minstens de bepalingen van de federale wet naleven. Het doel is om zo snel mogelijk na de overdracht van de bevoegdheid een nieuwe tariefmethodologie vast te leggen.

Hiertoe werd al een consultatiedocument inzake de tariefmethodologie gepubliceerd¹⁵. De tariefmethodologie geeft aan op welke manier netbeheerders zullen worden vergoed voor hun diensten en aangezet worden tot een efficiënte bedrijfsvoering. In dit consultatiedocument argumenteren we waarom we voorstander zijn van een transitie van rendementsregulering ("costplus") naar inkomstenregulering ("revenue cap") van de netbeheerders. Uitgangspunt is een responsabilisering van de netbeheerder. Het bestaande wettelijk of nieuw uit te werken decretale kader moet hiertoe uiteraard de nodige ruimte laten.

In de eerste helft van 2014 zou de consultatie inzake de tariefmethodologie aangevuld moeten worden met een consultatie over een voorstel van nieuwe tariefstructuur¹⁶. De tariefstructuur bepaalt op welke manier de volgens de tariefmethodologie vastgelegde nettarieven worden aangerekend aan klantengroepen (afnemers op laagspanning, afnemers op hoogspanning,...) en volgens welke tariefdragers (per kWh of afhankelijk van het onderschreven vermogen,...).

Qua tariefstructuur stellen zich maatschappelijk belangrijke vragen omtrent onder andere de verdeling van de aanrekening van het netgebruik aan decentrale productie-installaties respectievelijk aan afnemers, het gebruik van tijdsvensters, de keuze voor tariefdragers (energie versus vermogen), inclusief eventuele overgangsbepalingen. Het is het prerogatief van de politiek om eventuele algemene richtsnoeren voor de regulator in een decretale regeling op te nemen. .

De tariefmethodologie (methode van vergoeding van de netbeheerder voor zijn diensten) behoort ondubbelzinnig tot de exclusieve en autonome bevoegdheid van de regulator. Inzake de tariefstructuur (wijze van aanrekening van deze tarieven aan klantengroepen en via tariefdragers) kan de politiek algemene richtsnoeren geven aan de regulator in een decretale regeling.

Overgangsregeling zal nodig zijn

Na vastlegging van de tariefmethodologie en -structuur moeten de netbeheerders, conform de huidige federale regelgeving, zes maand de tijd hebben om tariefvoorstellen volgens de nieuwe methodologie en -structuur op te stellen en in te dienen bij de VREG. De eerste helft van 2015 zou de VREG dan tijd hebben om de tariefdossiers goed te keuren. Aangezien het een algemene vraag van de belanghebbenden (leveranciers, energieafnemers,...) is om tijdig op de hoogte te worden gesteld van nieuwe distributienettarieven, wordt voorgesteld om nieuwe tarieven pas in te laten gaan drie tot zes maand na vastlegging van deze tarieven (concreet: oktober 2015 of eind 2015).

Concreet wil dit zeggen dat het in praktijk pas mogelijk zal zijn om over nieuwe Vlaamse distributienettarieven te beschikken vanaf 1 januari 2016.

We zullen dus gedwongen worden om – als overgangsmaatregel – in 2014 een nieuwe beslissing te nemen omtrent de distributienettarieven na afloop van de huidige bevrozingsperiode eind 2014.

¹⁵ Terug te vinden via www.vreg.be/sites/default/files/uploads/consultatiedocument07102013.pdf

¹⁶ In de federale wetgeving vormt de tariefstructuur een onderdeel van de tariefmethodologie. Hieronder worden beide apart beschouwd, ook al is er wettelijk een link, en is er onvermijdelijk ook een koppeling in hoofde van de gereguleerde partijen.

Deze overgangsmaatregel zal best gelden tot eind 2015, aangezien pas tegen dan nieuwe Vlaamse distributienettarieven zullen kunnen worden vastgesteld, volgens de timing hierboven beschreven.

In een advies van 22 november 2013 hebben wij toegelicht op welke wijze, met een minimale decretale tussenkomst, de uitoefening van de tarifaire bevoegdheid door de VREG, voor wat betreft deze overgangsregeling kan gebeuren, zo vlug als mogelijk na de bevoegdheidsoverdracht en zonder afbreuk te doen aan de verdere precisering van het decretale tarifaire kader in uitvoering van het volgende regeerakkoord.¹⁷

Ook beslissing nodig over saldi uit het verleden

Daarnaast bestaat er ook nog juridische onduidelijkheid over de bepaling van de in het verleden opgebouwde saldi op de balansen van de distributienetbeheerders en de problematiek van de bestemming ervan naar aanleiding van ondertussen opgeheven wetgeving. De CREG, die bevoegd is voor de distributienettarieven tot 1 juli 2014, wil hierover geen formele beslissingen meer nemen, terwijl de kennis over deze saldi volledig bij haar ligt. Het zullen dus wellicht wij zijn die terzake de nodige beslissingen moeten nemen, waar nodig moet daartoe nog een stabiele decretale basis uitgewerkt worden.

Debat nodig over de kosten van de openbardienstverplichtingen

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.

De financiële tekorten bij de netbeheerders 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 hield¹⁸. In het verleden pleitte de VREG voor het opheffen van het plafond in de solidarisering van deze opkoopverplichting¹⁹. Een evenredige solidarisering van deze kosten kan een oplossing zijn voor dit probleem.

In de tariefmethodologie wordt best een onderscheid gemaakt tussen de netbeheerkost en de kost van de uitvoering van de openbardienstverplichtingen. Over de financiering van deze openbardienstverplichtingen is een grondig debat aangewezen, zowel over de doorrekening als de partij die ze moet innen. In elk geval is het zinloos om de kosten van de opkoopverplichting van de netbeheerders inzake steuncertificaten te differentiëren in functie van de locatie van de netgebruiker.

¹⁷ Zie ons advies van 22 november 2013 met betrekking tot een voorstel van een voorontwerp van decreet inzake de overgangsregeling voor distributienettarieven, terug te vinden via www.vreg.be/adv-2013-08

¹⁸ Zie het rapport van 4 december 2013 tot raming van het regulatorisch saldo van de Vlaamse elektriciteits- en gasnetbeheerders in de periode 2008-2012, terug te vinden via www.vreg.be/rapp-2013-15

¹⁹ Zie onder meer het advies van de VREG van 25 juli 2008 in het kader van de solidarisering van de inkoopverplichting van groenestroomcertificaten en van de tussenkomst in de aansluitingskosten door de netbeheerders, terug te vinden via www.vreg.be/adv-2008-5

Nodige mensen en middelen

Het is ondertussen duidelijk dat de overdracht van de bevoegdheid inzake de distributienettarieven van het federale niveau naar het gewestelijke niveau zal gebeuren zonder overdracht van mensen en middelen. Er is dus ook geen kennisoverdracht naar ons, terwijl er wel een grote kennis hierover bestaat bij de gereguleerden (netbeheerders).

Om het regulerende kader inzake de nettarieven klaar te krijgen is het noodzakelijk dat we zo snel mogelijk beschikken over de nodige werkmiddelen en personeelsleden voor de voorbereiding van de overdracht van deze bevoegdheid en de kennisopbouw hieromtrent.

3.2.4 Zorg voor een regelgevend kader inzake slimme meters en neem een onderbouwde beslissing over de uitrol ervan

De mechanische meters (de zogenaamde ferrarimeters) zullen in de nabije toekomst niet meer worden aangeboden door meterleveranciers en moeten bijgevolg vervangen worden op het einde van hun levensduur. De technologische vooruitgang op het vlak van metering biedt kansen om de marktwerking en de dienstverlening te verbeteren.

De implementatie van de Energie-efficiëntierichtlijn (om te zetten tegen midden 2014) is een eerste stap. Deze legt immers op om elektronische meters te installeren bij grondige renovatie van woningen en bij nieuwbouw, aangezien deze meters de consumenten beter kunnen informeren over hun energieverbruik²⁰. Bovendien laten deze elektronische meters ook de ontwikkeling van een markt voor energiediensten toe.

De Energie-efficiëntierichtlijn bepaalt dat de afnemers moeten beschikken over individuele meters als dit financieel redelijk is en in verhouding staat tot de potentiële energiebesparingen. Deze meters moeten steeds en tegen concurrerende prijzen ter beschikking gesteld worden bij nieuwe aansluitingen in nieuwe gebouwen of bij ingrijpende renovaties. Hiernaast moeten deze meters ook steeds geplaatst worden bij vervanging van een bestaande meter tenzij dit technisch onmogelijk is of niet kostenefficiënt is in verhouding tot de mogelijke energiebesparing. Deze individuele meters moeten ervoor zorgen dat het werkelijk verbruik van de afnemer nauwkeurig weergegeven wordt en dat er informatie gegeven wordt over de werkelijke tijd van het verbruik.

Het plaatsen van elektronische meters met registratie van het verbruiksprofiel brengt evenwel een meerkost met zich mee, terwijl deze meters mogelijk binnen afzienbare tijd vervangen zouden worden door slimme meters. Bovendien blijkt uit een eerste onderzoek van de VREG dat een groot deel van de baten die men behaalt door de plaatsing van slimme meters wegvalt bij de keuze voor elektronische meters met registratie van het verbruiksprofiel²¹.

We zijn van oordeel dat er in het kader van de implementatie van de Energie-efficiëntierichtlijn best meteen overgegaan wordt tot het plaatsen van slimme meters bij een nieuwe aansluiting in een nieuw gebouw of bij een ingrijpende renovatie. Ook bij een vervanging van een bestaande elektriciteits- of

²⁰ Verplichting voorzien in artikel 9 van de Richtlijn van de Europese Unie 2012/27/EU van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG.

²¹ Zie ons advies van 29 oktober 2013 met betrekking tot de omzetting in de Vlaamse regelgeving van de Richtlijn van de Europese Unie 2012/27/EU van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG en een voorstel voor een wettelijk kader voor slimme meters, p. 25 e.v., terug te vinden via www.vreg.be/adv-2013-09.

gasmeter kan best direct een slimme meter geplaatst worden. Dit is technisch mogelijk en er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit niet kostenefficiënt zou zijn.

Wat de – al dan niet – verdere uitrol van slimme meters betreft kan best gewacht worden op de resultaten van de grootschalige proefprojecten inzake nieuwe slimme elektriciteits- en aardgasmeters die de netbeheerders sinds oktober 2012 uitvoeren. In totaal werden 50.000 meters geplaatst op verschillende plaatsen in Vlaanderen, gespreid over landelijk en stedelijk gebied, zowel in individuele woningen als in appartementsgebouwen.

De resultaten van dit proefproject zullen eind 2013 beschikbaar zijn en zullen door ons gebruikt worden om het kosten-batenmodel te voeden dat we enkele jaren geleden hebben laten ontwikkelen. Het is de bedoeling de reeds gemaakte studies te actualiseren, waarbij zowel een grootschalige uitrol als een uitrol op basis van klantengroepen (vb. prosumenten en bij budgetmeterklanten) zal worden onderzocht.

Door een actualisatie van de kosten-batenanalyse op basis van de resultaten van de proefprojecten kan vanaf 2014 een onderbouwde beslissing worden genomen over de verdere uitrol van slimme meters.

De slimme meters zorgen voor extra gegevens. Hoewel deze generatie van gegevens vele voordelen met zich kan mee brengen zowel voor de afnemer (bvb. inzake energie-efficiëntie), de leverancier (die zo mogelijk een beter inzicht heeft op de energie die hij per kwartier moet aankopen), de distributienetbeheerder (die zo een beter zicht krijgt op de belasting van zijn net) en de maatschappij (de netbeheerder zal bijvoorbeeld meer zicht hebben op zelfafsluitingen op basis van de gegevens uit de slimme meter en zo kan verborgen energiearmoede beter opgespoord worden) zorgt dit ook voor een groter detail van gegevens en is er dus ook een groter risico op inbreuken inzake privacy en moeten er extra maatregelen genomen worden om de dataveiligheid te garanderen.

Het is nodig om te beschrijven welke data er verstrekt wordt aan welke partij en wat het retentiebeleid moet zijn met betrekking tot deze gegevens. Dit houdt ook in dat de verschillende informatiestromen in kaart moeten gebracht worden waarbij er aandacht moet besteed worden aan alle partijen die hierbij betrokken zijn, dus inclusief Atrias.

Ook moet er voorzien worden dat bepaalde derde partijen inzage kunnen krijgen tot deze gegevens. Onder deze partijen verstaan we bijvoorbeeld bepaalde politiediensten in het kader van energiefraude. Deze partijen zullen moeten beschikken over een rechtsgrond om deze informatie te kunnen verkrijgen. Ten slotte zijn we van oordeel dat het noodzakelijk is om de Commissie ter Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer nauw te betrekken bij het wetgevend proces.

Omdat de omzetting van de Energie-efficiëntierichtlijn in praktijk zal leiden tot de plaatsing van slimme meters en omdat er nu ook al slimme meters geplaatst zijn in het kader van de proefprojecten van de distributienetbeheerders is het in ieder geval aangewezen om een regelgevend kader uit te werken voor deze slimme meters. Zo is het nodig om de functionaliteiten van de slimme meter vast te leggen en garanties tot privacy en dataveiligheid in te bouwen in de regelgeving.

Bovendien moeten de minimale functionaliteiten van de slimme meter vastgelegd worden zodat gegarandeerd wordt dat de geplaatste slimme meters voldoen aan de door de overheid gestelde eisen. Ook lijkt het nodig om bepaalde diensten vast te leggen die op basis van de slimme meter moeten kunnen voorzien worden. Een voorbeeld hiervan is de prepaymentfunctie (cfr. budgetmeterfunctie). Deze functie is geen aparte specifieke functionaliteit in de meter. De meter moet de mogelijkheid bezitten om het vermogen te begrenzen en aan en af te schakelen op basis van een sturing door de distributienetbeheerder. Dit houdt in dat het beheer van prepayment eerder in de

systemen zit van de distributienetbeheerder en er daar een "dienst" moet voorzien worden die op basis van de slimme meter prepayment mogelijk maakt.

Enkele voorbeelden:

- commerciële prepayment: dit kan interessant zijn voor studentenkoten, vakantieverblijven (al dan niet in verhuur), walstroom voor schepen, oplaadpalen voor elektrische voertuigen,...
- de mogelijkheid tot afschakeling in slimme meter kan gebruikt worden in het kader van het marktproces "verhuizing": wanneer de nieuwe bewoner van een gebouw niet zorgt voor een geldig leveringscontract, kan hij op deze manier aangezet worden om zich alsnog in regel te stellen;
- monitoring van "zelfafsluiting": via de slimme meter kan zelfafsluiting van kwetsbare afnemers gemonitord worden en kan sneller overgegaan worden tot hulpverlening of ondersteuning;
-

De bestaande regelgeving zou best herbekeken worden in het licht van het potentieel van slimme meters voor de verbetering van de marktwerking, van de openbardienstverplichtingen en van de dienstverlening aan de klanten.

3.2.5 Evalueer de regelgeving inzake netinfrastructuur en stuur bij waar nodig

Aansluiting van decentrale productie

In het kader van de ombouw naar slimme netten is er de gekende problematiek inzake de aansluiting van decentrale productie-installaties. Op basis van onder meer de resultaten van de studie onthaalcapaciteit zullen criteria moeten worden ontwikkeld voor de investeringsplannen van het distributienetten voor elektriciteit. Op die manier verhoogt de transparantie van het gevoerde investeringsbeleid en kan hier beter door projectontwikkelaars op ingespeeld worden. Op termijn vormen ook elektrische voertuigen en warmtepompen als bijkomende verbruikers een uitdaging voor het netbeheer.

Flexibiliteit

Maximale aansluitbaarheid kan best bereikt worden door het introduceren van de notie flexibiliteit. Deze flexibiliteit, zowel van de aanbodzijde (productie) als aan de vraagzijde wordt een sleutelement voor de regeling van toegang tot het net. Flexibele netgebruikers kunnen de netbeheerders diensten aanbieden om congestie te voorkomen.

Deze flexibiliteit moet op een correcte manier gewaardeerd worden en daartoe een plaats krijgen in de waardeketen. Besprekingen binnen Atrias en Forbeg²² moeten leiden tot een aangepast marktmodel waarin de nieuwe rollen kunnen worden opgenomen. Dit vereist aanpassingen op decretaal en besluitsniveau en verder ook aan het contractuele kader tussen netbeheerder en dienstverlener.

Daarnaast zal flexibiliteit ook moeten ingezet worden voor de ondersteuning van het systeemevenwicht. Door de toename van productie-eenheden op basis van wind- en zonne-energie die worden gestimuleerd om maximaal te produceren, is er een grote behoefte ontstaan aan regelmogelijkheden. Aan de aanbodzijde kunnen de meeste regelmogelijkheden gevonden worden in het centrale productiepark. Op distributieniveau wordt de inzet van vraagbeheer mogelijk door betere meet- en regelapparatuur.

²² Forum van Belgische energieregulators

Met het oog op de bevoorradingszekerheid en het behoud van het systeemevenwicht lopen er daarom proefprojecten inzake vraagbeheer voor gebruikers op de distributienetten. Deze worden gezamenlijk door de vier Belgische regulatoren opgevolgd. Een tussentijds rapport over deze thematiek werd opgeleverd op vraag van de vier energieministers. Voor eind 2013 wordt dit rapport vervolledigd met een lijst van concrete maatregelen die kunnen overwogen worden om het vraagbeheer op een optimale wijze in te zetten in het elektrisch systeem.

De door dit rapport voorgestelde opties inzake deelname van het vraagbeheer in het kader van het systeemevenwicht en de bevoorradingszekerheid moeten daarna in de regelgeving opgenomen worden.

Investerings in het gasnet

De aardgasnetbeheerders hebben een decretale verplichting om de aansluitbaarheidsgraad van hun netten in woongebied gevoelig op te drijven in de komende jaren. Hierbij wordt wel rekening gehouden met de ontwikkeling van de werkelijke aansluitingsgraad en sinds 2012 moet bij de berekening van de aansluitbaarheidsgraad ook rekening gehouden worden met de aanwezigheid van biogas- en warmtenetten. Ook passiefwoningen en woningen die in hun volledige verwarmingsbehoefte voorzien door middel van hernieuwbare energiebronnen moeten door de netbeheerder niet meer aansluitbaar zijn op het aardgasnet.

Uit onze analyse die we in 2013 maakten is voorlopig geen nood vastgesteld om verplichtingen op te leggen voor andere dan woongebieden. Evenmin kan uit de evolutie van de aansluitingsgraad worden besloten dat de doelstellingen qua aansluitbaarheid naar beneden toe moeten worden bijgesteld. We gaan wel bijkomend bekijken in hoeverre het halen van een aansluitbaarheidsgraad van 99% in 2020 over het geheel van de gebieden die in het gewestplan de bestemming hebben van woongebied, woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde of woonuitbreidingsgebied hebben, een probleem vormt voor sommige aardgasnetbeheerders.

De kost van de investeringsverplichtingen voor de aardgasnetbeheerders om de aansluitbaarheidsgraad van hun netten in woongebied gevoelig op te drijven in de komende jaren moet worden geëvalueerd. Daarbij moeten de baten worden afgewogen tegen de sterk rijzende kosten om de laatste percentages aansluitbaarheid te bereiken. De warmtebehoefte kunnen wellicht op een kostefficiëntere wijze worden ingevuld op basis van hernieuwbare energiebronnen of recuperatie van energie in plaats van alles te zetten op de uitbouw van een aardgasnet tot in de verste uithoek van Vlaanderen.

Directe lijnen/leidingen en gesloten distributienetten

Ook het beleid inzake directe lijnen/leidingen en gesloten distributienetten moet grondig worden geëvalueerd.

Bij de evaluatie moet er oog zijn voor de lokale initiatieven die passen in de opzet naar een meer gediversifieerde energiebevoorrading (covenant of mayors, gemeentelijke energiebedrijven gericht op energieproductie en/of -besparing, ...). Deze initiatieven moeten zich inpassen in het reguleringskader: de opzet van zulke projecten mag niet botsen met de principes van vrije keuze van energieleverancier en van toegang tot de netten door derde partijen. De rechten van de betrokken energieafnemers moeten ook gevrijwaard worden in de opzet van deze projecten.

De overheveling van de tarifaire bevoegdheid naar de gewesten kan een opportuniteit zijn om op deze tendensen in te spelen via de tariefregulering.

Onze aanbevelingen inzake netinfrastructuur:

De regelgeving inzake het beheer van de netinfrastructuur zal de komende jaren op verschillende punten moeten worden geëvalueerd en bijgestuurd, onder meer in het licht van de energietransitie en de ombouw van het bestaande distributienet naar een slim net en de overdracht van de bevoegdheid van de distributienettarieven naar het Vlaams Gewest.

Zo zullen er criteria moeten worden ontwikkeld waaraan de investeringsplannen van de distributienetten voor elektriciteit moeten voldoen om tegemoet te komen aan toegenomen verwachtingen inzake de aansluiting van decentrale productie en inzake de deelname van het vraagbeheer aan het systeemevenwicht en de bevoorradingszekerheid.

De kosten en baten van de investeringsverplichtingen voor de aardgasnetbeheerders om de aansluitbaarheidsgraad van hun netten in woongebied gevoelig op te drijven in de komende jaren moet worden geëvalueerd.

Ook het beleid inzake directe lijnen/leidingen en gesloten distributienetten moet worden geëvalueerd. De opzet van zulke projecten mag niet botsen met de principes van vrije keuze van energieleverancier en van toegang tot de netten door derde partijen. De overheveling van de tarifaire bevoegdheid naar de gewesten biedt bovendien opportuniteiten om het efficiënt gebruik van het bestaande distributienet te verzekeren.

3.3 Aanbevelingen ter versterking van onze onafhankelijkheid en werking

De VREG heeft de afgelopen 10 jaar hard gewerkt om een positief en deskundig imago op te bouwen bij al zijn belanghebbenden en wij zullen er alles aan doen om dit ook zo te behouden.

Onze werklast is echter de laatste jaren aanzienlijk verzwaard door een aantal bijkomende taken en belangrijke uitdagingen, en dit in het licht van het fel toegenomen maatschappelijk belang van energie. Deze vormen een gevaar omdat er veel vragen zijn en er veel van ons wordt verwacht, maar we slechts over een beperkt aantal personeelsleden beschikken: zo zullen we op 1 januari 2014 over slechts 26 VTE meer beschikken, dat als gevolg van lineaire maatregelen van de Vlaamse Regering verder zou moeten worden afgebouwd tot 23 VTE tegen 30 juni 2014.

Extra taken kunnen op geen enkele wijze meer opgevangen worden binnen onze huidige capaciteit. En dit is juist wat er nu van ons gevraagd wordt in het kader van de overdracht van de bevoegdheid van de distributienettarieven.

Hieronder formuleren we aanbevelingen om de onafhankelijkheid en de werking van de VREG nog verder te verbeteren tijdens de volgende legislatuur, die hierna verder worden uitgewerkt:

- versterk onze onafhankelijkheid door ons rechtstreeks onder het toezicht van het Vlaams Parlement te plaatsen;
- laat ons zelf toe ons belanghebbendenoverleg te organiseren;
- zorg voor voldoende mensen en middelen om onze taken te kunnen uitvoeren;
- geef ons de instrumenten om de samenwerking met de andere regulatoren in België en op Europees vlak te versterken;
- gebruik onze expertise bij de regulering van warmtenetten.

3.3.1 Versterk onze onafhankelijkheid door ons rechtstreeks onder het toezicht van het Vlaams Parlement te plaatsen

Naar aanleiding van de implementatie van het derde Europese energiepakket werd onze onafhankelijkheid verder versterkt in 2011. Hoewel onze formele onafhankelijkheid ten opzichte van de politiek wellicht in overeenstemming is met de Europese regels terzake zijn er nog een aantal punten die volgens ons verbeterd kunnen worden.

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 bepaalt dat elk verzelfstandigd agentschap, dus ook de VREG, een beheersovereenkomst afsluit met de Vlaamse Regering, waarin onder meer de manier waarop het agentschap zijn taken moet vervullen wordt beschreven. Voor wat de VREG betreft, werd in artikel 3.1.3., §4, 1^o van het Energiedecreet expliciet vermeld dat deze beheersovereenkomst evenwel geen instructies mag bevatten met betrekking tot de uitoefening van de regulatoire taken van de VREG, met name de taken opgelegd aan energieregulators in het derde Energiepakket.

De opmaak van een beheersovereenkomst met betrekking tot onze activiteiten is volgens dit artikel niet meer mogelijk, zeker niet na de overdracht van onze niet-regulatoire taken (met name de dossierbehandeling van de groenestroom- en WKK-dossiers). Het behoud van de VREG als een extern verzelfstandigd agentschap in de structuur van beter bestuurlijk beleid is bijgevolg quasi onmogelijk.

We pleiten ervoor om als entiteit rechtstreeks geplaatst te worden onder het toezicht van het Vlaams Parlement, naar analogie met bijvoorbeeld de Vlaamse ombudsdienst en op federaal vlak naar analogie met de CREG.

Via het opstellen van een beleidsplan op lange termijn (5 jaar) en jaarlijkse actieplannen, en deze te presenteren en te bediscussiëren met het Vlaams Parlement, kan volgens ons voldoende bestuurlijk toezicht op onze werking georganiseerd worden.

Evenmin is het aangewezen dat de gedelegeerd bestuurder, zoals nu het geval is, geëvalueerd wordt door de regering. Een evaluatie door de raad van bestuur is logischer en biedt meer garanties inzake onafhankelijkheid.

3.3.2 Laat ons toe zelf ons belanghebbendenoverleg te organiseren

We hechten een groot belang aan een open communicatie en een goede dialoog met onze externe belanghebbenden. Dit uit zich in onze missie en visie waarin deze elementen benadrukt worden. "Open" is ook een van onze drie waarden: wij staan steeds open voor dialoog met onze belanghebbenden.

We volgen onderstaande principes bij ons belanghebbendenmanagement:

- Ons jaarlijks ondernemingsplan wordt in het begin van het jaar voorgesteld aan de belanghebbenden. Daarbij wordt ook onze missie, visie, waarden en doelstellingen expliciet onder de aandacht gebracht. Over de uitvoering van het ondernemingsplan wordt gerapporteerd in het jaarverslag dat via de nieuwsbrief en de website ter beschikking is van de belanghebbenden.
- Voor alle processen waar we in dicht contact staan met de belanghebbenden wordt (minstens) een jaarlijks overleg (bijvoorbeeld rond de V-TEST, sociale statistieken, aansprakelijkheidsregeling, investeringsplannen, kwaliteit dienstverlening leveranciers,...) of een structureel overleg op meer periodieke basis georganiseerd (bijvoorbeeld overleg met netbeheerders rond rapporteringen en uitbetaling minimumsteun in kader van groenestroom- en warmtekrachtdossiers, werkgroepen in kader beleidsplatform slimme netten,..). Op die

manier treden we in contact met de experts rond een bepaalde materie bij de verschillende belanghebbenden.

- Ook de publieke consultaties - schriftelijk en via de website – die wij regelmatig organiseren dragen bij tot het creëren van betrokkenheid van de belanghebbenden bij onze werking. Deze consultaties zijn gericht op het efficiënt vergaren van respons die nuttig is bij het uitvoeren van regulatoire bevoegdheden en taken. We publiceren ook telkens een reactie op de input van de belanghebbenden zodat het voor hen ook duidelijk is dat iets gedaan wordt met hun input. We willen de effectiviteit, efficiëntie en transparantie van onze consultaties naar de toekomst toe nog verder vergroten door interne kwaliteitsnormen ter zake uit te werken en te communiceren.
- De communicatie naar de diverse belanghebbenden is aangepast aan de aard van de doelgroep. Zo passen we een doelgroepenbenadering toe bij de communicatie via onze website (afnemers, leveranciers, netbeheerders, groene stroom en WKK-sector) en onze nieuwsbrieven (vier doelgroepen: gezinnen, bedrijven, sector en zonnepanelen) zodoende dat elk van de betrokken doelgroepen informatie op maat krijgt.

Stakeholdermanagement is een arbeidsintensieve opdracht die echter onontbeerlijk is voor de uitvoering van een breed gedragen energieregulering.

Eerder dan te opteren voor een overlegorgaan naar analogie met de 'Algemene Raad' op federaal niveau zien we meer efficiëntie in een verdere ontwikkeling van de samenwerking met onze belanghebbenden via overleg over ons jaarlijks actieplan, communicatie over onze werkzaamheden via het jaarverslag, het voeren van specifieke overlegvergaderingen per proces of activiteit, het vergroten van de transparantie, efficiëntie en effectiviteit van de publieke consultaties in het kader van onze regulatoire bevoegdheden en taken en door het voeren van een doelgroepencommunicatie.

3.3.3 Zorg voor voldoende mensen en middelen om onze taken uit te kunnen 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. Dit is momenteel het grootste pijnpunt voor onze goede werking.

We worden enerzijds geconfronteerd met lineaire besparingen en eisen inzake personeelsafbouw binnen de Vlaamse overheid en anderzijds worden ons, onder meer gezien het alsnog groter wordend maatschappelijk belang van energie, steeds meer taken opgelegd.

Zo hebben we de afgelopen jaren extra taken toegekend gekregen zonder de bijhorende extra mensen en middelen: de beslechting van geschillen van afnemers tegen hun netbeheerder, het brengen van transparantie in de kosten van leveranciers in het kader van de quotumverplichtingen en de beoordeling van aanvragen inzake de aanleg van directe lijnen en gesloten distributienetten. Deze extra taken werden de afgelopen jaren zo goed en zo kwaad als kon opgevangen binnen het huidige personeelsbestand en de huidige middelen. De limiet is echter meer dan bereikt. Extra taken kunnen op geen enkele wijze meer opgevangen worden binnen onze huidige mensen en middelen.

In het kader van de zesde staatshervorming krijgen we vanaf 1 juli 2014 evenwel een nieuwe extra bevoegdheid: de vastlegging van de tariefmethodologie en het goedkeuren van de distributienettarieven. We stellen vast dat we over geen (0) mensen en middelen beschikken om deze bevoegdheid uit te oefenen vanaf 2014. Dit terwijl het gaat om een maatschappelijk gezien zeer belangrijke bevoegdheid die een aanzienlijke gespecialiseerde kennis en capaciteit vergt.

Er is een grote nood aan extra mensen en middelen om de taken voor te bereiden en uit te voeren. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de besluitvorming omtrent de verschillen tussen gebudgetteerde kosten en inkomsten enerzijds, en de werkelijke financiële stromen voor het verleden anderzijds.

De opeenvolgende besparingsronden en het grote aandeel van personeelskosten in onze werkingsmiddelen hebben ertoe geleid dat onze werkingsmiddelen de afgelopen jaren steeds kleiner en kleiner zijn geworden. De vrije ruimte is momenteel zo klein dat we niet in staat zijn om externe studies uit te laten voeren of externe expertise in te winnen of op te bouwen op vlakken waarover we geen kennis hebben. Teneinde onze rol als kenniscentrum te kunnen uitoefenen, moeten voldoende werkingsmiddelen voorzien worden.

Om het regulerende kader inzake de nettarieven klaar te krijgen is het noodzakelijk dat we zo snel mogelijk beschikken over de nodige werkingsmiddelen en personeelsleden voor de voorbereiding van de overdracht van deze bevoegdheid en de kennisopbouw hieromtrent.

Het lijkt aangewezen om een onafhankelijke studie te laten uitvoeren naar het aantal mensen en middelen waarover een regulator met de bevoegdheden van de VREG moet kunnen beschikken om de taken uit te voeren die van hem verwacht worden. Daarbij kan een vergelijking worden gemaakt met gelijkaardige regulatoren in binnen- en buitenland.

Onze financiering moet ook een onderwerp zijn van deze studie. Kan deze best verder verlopen via een dotatie uit de Vlaamse begroting of kan deze best verlopen via een heffing op de elektriciteits- en gasprijs zoals bij de CREG. De invoering van een Vlaamse heffing hoeft in sé niet kostenverhogend te zijn voor de afnemer, voor zover de heffing op federaal vlak in gelijke mate daalt.

3.3.4 Geef ons de instrumenten om de samenwerking met de andere regulatoren in België en op Europees vlak te versterken

Binnen België wordt momenteel op informele manier samengewerkt tussen de vier Belgische energieregulatoren via FORBEG, het forum van Belgische Energieregulatoren.

We participeren echter ook in netwerken op Europese schaal teneinde de nodige kennis en best practices te verzamelen met betrekking tot onze activiteitendomein.

Zo nemen we deel aan de activiteiten van CEER, de Europese koepel van energieregulatoren en AIB, de Europese koepel van instanties bevoegd voor de toekenning van garanties van oorsprong en het toezicht op de handel en het gebruik van deze garanties van oorsprong. Dit vergt veel personeelsinzet en ook wel middelen.

Op Europees vlak zal de komende jaren het belang van ACER, de Europese energieregulator, toenemen. Hoewel het activiteitendomein van deze instantie op het eerste zicht vooral federale materies lijkt aan te raken (grensoverschrijdend transport van elektriciteit en aardgas), merken we dat er meer en meer impact zal komen op de regulering van het distributienet en de decentrale productie aangesloten op deze netten.

Het zal een uitdaging zijn voor de VREG om de activiteiten van ACER te kunnen opvolgen. Het is de CREG die de vertegenwoordiger van België in ACER is. De doorstroming van informatie tussen de gewestelijke regulator en ACER zal moeten verlopen via de CREG en er zullen afspraken gemaakt moeten worden inzake de formele standpunten van de gewestelijke regulatoren over gewestelijke energiebevoegdheden binnen ACER.

Deze gegevensuitwisseling en het innemen van formele standpunten binnen ACER door de drie gewestelijke regulatoren over gewestelijke energiebevoegdheden kan volgens de VREG praktisch best verlopen door een permanent secretariaat te voorzien, specifiek ter coördinatie van de activiteiten van de Europese energieregulatoren terzake.

3.3.5 Gebruik onze expertise bij de regulering van warmtenetten

We zijn momenteel enkel bevoegd voor het toezicht op de elektriciteits- en gasmarkt. De netbeheerders waarop we toezicht uitoefenen breiden de laatste jaren hun traditionele activiteitendomein (elektriciteit en aardgasdistributie) omwille van schaalvoordelen uit met andere infrastructuurgebonden activiteiten zoals warmtenetten, waterdistributie, riolering en kabeldistributie. We kunnen en willen niet blind zijn voor deze evolutie.

De aanleg en exploitatie van warmtenetten is een materie die nauw gelinkt is aan onze huidige en toekomstige activiteiten. Het Vlaams Gewest zal hieromtrent een beleid moeten uitstippelen, minstens al in het kader van de omzetting van de richtlijn energie-efficiëntie. We willen graag een rol spelen in dat beleid, met name bij de eventuele toekomstige technische regulering en tariefregulering van de aanleg en de uitbating van deze warmtenetten. De problematiek van de gebonden afnemers op dit net vertoont belangrijke parallellen met de materie van de gesloten distributienetten, directe lijnen en privé distributienetten, waarover we nu al expertise hebben opgebouwd. Doch als men naar ons kijkt om dergelijke activiteiten te ondernemen moeten ook de nodige mensen en middelen hiervoor voorzien worden.

Het Vlaams Gewest zal een beleid moeten uitstippelen inzake warmtenetten, minstens al in het kader van de omzetting van de richtlijn energie-efficiëntie. We hebben expertise die ingezet kan worden bij de regulering van warmtenetten. Doch als men onze bevoegdheden ter zake wil uitbreiden moeten hiervoor ook de nodige mensen en middelen voorzien worden.

Lijst van afkortingen

- ACER: Agency for the Cooperation of Energy Regulators of de Europese energieregulator
- AIB : Association of Issuing Bodies of de Europese koepel van instanties bevoegd voor de toekenning van garanties van oorsprong en het toezicht op de handel en het gebruik van deze garanties van oorsprong
- CEER: The Council of European Energy Regulators of de Europese koepel van energieregulatoren
- CREG: Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas of de federale energieregulator in België
- ESCO: Energy Service Company of bedrijf dat energiediensten levert
- Forbeg: Forum van Belgische energieregulatoren (CREG, VREG, CWaPe en BRUGEL)
- VEA: Vlaams Energieagentschap