



# Advies

## Over de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)

Brussel, 11 maart 2013

Advies op eigen initiatief gericht aan het Vlaams Parlement, de Vlaamse regering en de VREG.

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring Raad: 11 maart 2013

Mevrouw Freya Van den Bossche  
Vlaams minister van Energie, Wonen,  
Steden en Sociale Economie  
Martelaarsplein 7

B-1000 BRUSSEL

**contactpersoon**  
Peter Van Humbreeck  
[pvhumbreeck@serv.be](mailto:pvhumbreeck@serv.be)  
02 20 90 101

**ons kenmerk**  
SERV\_BR\_20130311\_VREG\_pvhit

**Brussel**  
11 maart 2013

## **Advies over de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)**

Mevrouw de minister

De SERV is al langer vragende partij voor een versterking en herijking van de rol van de VREG op de Vlaamse energiemarkt. De nieuwe tariefbevoegdheid als gevolg van de 6e staatshervorming en de geplande taakherschikking door de VREG zelf, vormen een goed moment om ook andere noodzakelijke hervormingen door te voeren in de werking en omkadering van de VREG. De situatie op de Vlaamse energiemarkt toont immers dat er behoefte blijft aan een sterke, onafhankelijke energieregulator.

Met dit advies op eigen initiatief wil de SERV bijdragen aan de discussie over hoe die nieuwe VREG er moet uitzien. Het bevat – onder de vorm van conclusies en aanbevelingen – de resultaten van een toetsing van de structuur en werking van de VREG aan een reeks richtlijnen en criteria voor adequate marktregulering door onafhankelijke regulatoren.

De aanbevelingen van de SERV komen er kort samengevat op neer dat (1) de VREG zich moet concentreren op zijn kerntaken als regulator, (2) die kerntaken gevoelig moet versterken, en (3) daarbij zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid en van marktbelangen moet verzekeren.

Hiervoor is het niet voldoende dat de VREG zelf zijn werking aanpast. Ook de Vlaamse regering en het Vlaams parlement hebben een grote verantwoordelijkheid om de juiste randvoorwaarden te creëren.

Uiteraard zijn wij graag bereid tot verdere toelichting van dit advies, indien u dat wenst.

Hoogachtend,

Pieter Kerremans  
Administrateur-Generaal

An Vermorgen  
Voorzitter

CC: VREG  
CC: Vlaams Parlement

# Inhoud

1.	Context en situering.....	10
2.	Beoordelingskader.....	15
2.1.	Taken en bevoegdheden van regulatoren.....	15
2.2.	Bestuurlijke randvoorwaarden voor regulatoren.....	18
3.	Doelstellingen, bevoegdheden en opdrachten.....	21
3.1.	Hoofdconclusies.....	21
3.2.	Aanbevelingen.....	24
4.	Onafhankelijkheid.....	37
4.1.	Hoofdconclusies.....	37
4.2.	Aanbevelingen.....	38
5.	Transparantie en publieke verantwoording.....	44
5.1.	Hoofdconclusies.....	44
5.2.	Aanbevelingen.....	44
6.	Coherentie.....	47
6.1.	Hoofdconclusies.....	47
6.2.	Aanbevelingen.....	48
7.	Waarden, normen en criteria.....	55
7.1.	Hoofdconclusies.....	55
7.2.	Aanbevelingen.....	55
8.	Middelen en deskundigheid.....	56
9.	Bijlage: toetsingskader voor regulatoren.....	56

# Krachtlijnen

## Aanleiding en doel van het advies

2013 wordt een scharnierjaar voor de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG). Tien jaar na de vrijmaking van de elektriciteits- en gasmarkt in Vlaanderen op 1 juli 2003, staat de VREG voor ingrijpende wijzigingen.

Ten eerste is er de geplande overdracht van de belangrijke bevoegdheid voor de regulering van de distributienettarieven als gevolg van de 6<sup>e</sup> staatshervorming. Die tariefregulering wordt de taak van de VREG.

Ten tweede is 2013 is ook het jaar waarin de VREG een aantal taken wenst af te stoten om meer ruimte vrij te maken voor zijn kerntaken als energieregulator. Dit moet leiden tot een 'nieuwe VREG' tegen 1 januari 2014.

Met dit advies wil de SERV bijdragen aan de discussie over hoe die nieuwe VREG er moet uitzien. De SERV is al langer vragende partij voor een versterking en herijking van de rol van de VREG op de Vlaamse energiemarkt. De nieuwe tariefbevoegdheid en de geplande taakherschikking vormen een goed moment om ook andere noodzakelijke of wenselijke hervormingen door te voeren in de werking en omkadering van de VREG.

## Belang van een sterke onafhankelijke energieregulator

Dit advies kadert ook in een ruimer SERV-project rond marktregulering en regulatoren in uitvoering van het Pact 2020. In dat Pact 2020 dat werd afgesloten tussen de Vlaamse Regering, de sociale partners en talrijke middenveldorganisaties, is opgenomen dat *Vlaanderen de positie versterkt van onafhankelijke regulatoren (elektriciteit, gas, water ...) die toezien op de marktwerking en de prijsvorming, de mededinging bevorderen, de toegang tot netwerken en netwerkinfrastructuur reguleren en publieke belangen bewaken.*

Onafhankelijke regulatoren zijn nodig. Ze kunnen (beter dan een regering dat kan) zorgen voor het nodige vertrouwen en voor meer stabiliteit in de marktvoorwaarden en het investeringsklimaat in sectoren (zoals de energiesector) met een zeer kapitaalintensieve netwerkinfrastructuur met een lange levensduur. Bovendien kunnen ze in sectoren die worden geliberaliseerd (zoals de energiesector) een neutrale scheidsrechter zijn en een gelijk speelveld creëren tussen nieuwe marktspelers en vroegere monopoliehouders (die vaak nog banden hebben met de overheid).

De situatie op de Vlaamse energiemarkt toont dat er behoefte blijft aan een sterke, onafhankelijke energieregulator. Er blijven grote uitdagingen op het vlak van marktregulering en de energiemarkt wordt ook steeds complexer om te reguleren. De nieuwe, belangrijke bevoegdheid voor de regulering van de distributienettarieven in uitvoering van de 6e staatshervorming vergroot die behoefte nog. Ze is bovendien maatschappelijk en politiek gevoeliger dan de bestaande bevoegdheden van de VREG, waardoor er ook meer waarborgen nodig zullen zijn om adequate regulering te verzekeren en potentiële conflicten te vermijden.

Of onafhankelijke regulatoren goed kunnen werken, hangt in grote mate af van de manier waarop ze institutioneel zijn ingebed en functioneren. Ook de ingesteldheid van de betrokken beleidsmakers en van de regulator zelf speelt een grote rol. De regulator

heeft o.a. voldoende bevoegdheden en middelen nodig mét waarborgen voor een onafhankelijke en transparante werking. Ook een goede taakverdeling met andere overheidsentiteiten is essentieel. Gebreken op deze vlakken hebben concrete gevolgen voor de marktwerking en de investeringen op het terrein, zoals rechtsonzekerheid door conflicten met de regering of met marktpartijen, beperkte transparantie van de markt, weinig concurrentie en toetreders, lage efficiëntie en (te) hoge prijzen, onderinvestering in de netwerkinfrastructuur, verminderde consumentenbescherming of verzwakking van de dienstverlening.

### Conclusies en aanbevelingen van de SERV

In de literatuur en bij internationale instanties zijn verschillende richtlijnen en criteria te vinden over institutionele inbedding. Sommige zijn ook wettelijk verankerd, zoals bv. voor energieregulators in de Europese elektriciteits- en gasrichtlijnen. Dit advies bevat – onder de vorm van conclusies en aanbevelingen – de resultaten van een toetsing van de structuur en werking van de VREG aan die richtlijnen en criteria voor adequate marktregulering door onafhankelijke regulators.

Het algemeen beeld is dat de VREG op onderdelen goed scoort, zowel qua juridisch-institutionele vormgeving als qua concrete werking in de praktijk. De VREG kan op die punten gerust de vergelijking met andere energieregulators in Europa doorstaan. Dat geldt echter niet voor alle aspecten. Voor sommige onderdelen is duidelijk verbetering mogelijk of nodig.

Hieronder worden de belangrijkste negen aanbevelingen van de SERV kort samengevat. Ze komen erop neer dat: (1) de VREG zich moet kunnen concentreren op zijn kerntaken als regulator, (2) die kerntaken gevoelig moet versterken, en daarbij (3) zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid en van marktbelangen moet verzekeren. Verschillende van de aanbevelingen van de SERV in dit advies zijn ook al door de VREG zelf gedaan, mee ondersteund door eerdere adviezen van de SERV. De VREG en de SERV maken m.a.w. voor een groot stuk dezelfde analyse en hebben voor een groot stuk dezelfde vragen richting Vlaamse regering en Vlaams parlement, al verschillen de meningen soms en meent de SERV dat de VREG op een aantal punten verder kan en moet gaan dan vandaag het geval is.

De SERV beklemtoont tot slot dat zijn aanbevelingen één ondeelbaar pakket vormen. Zij vormen een geheel dat gebaseerd is op een coherente, achterliggende visie over de rol en kenmerken van een goede energieregulator.

### Aanbevelingen over de bestuurlijke organisatie van het Vlaamse energiebeleid en het takenpakket van de VREG

1. **Beperk het takenpakket van de VREG tot zijn regulatorische kerntaken.** Aangezien er op niveau van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) gewoon geen beleids capaciteit is rond energie en het Vlaams Energie Agentschap (VEA) lang niet het gehele beleidsveld energie bestrijkt, wordt de VREG vandaag ingeschakeld voor taken die niet tot de opdrachten van een regulator behoren. Dit brede en nog steeds toenemende takenpakket legt steeds meer beslag op de beschikbare mensen en middelen waardoor de kwalitatieve uitvoering van de kerntaken van de VREG als energieregulator in het gedrang komt. Het brede takenpakket creëert ook een risico op ongezonde vervlechting tussen de regulator en politiek/ambtelijke overheid waartegenover een zekere afstand en onafhankelijk-

heid moet worden bewaard. *De SERV meent daarom dat de terechte vraag van de VREG naar meer adequate bestaffing en middelen in het ruimere kader moet worden geplaatst van de bestuurlijke organisatie en taakverdeling binnen het beleidsveld energie, waarbij het takenpakket van de VREG wordt afgeslankt en beperkt tot uitsluitend zijn regulatoire kerntaken.* Die kerntaken zijn belangrijk genoeg en vergen al heel wat middelen op zich. Daar andere taken aan toevoegen zorgt voor rolvervaging en intering op die kerntaken.

2. **Herbekijk de rol van de VREG op het vlak van beleidsondersteuning.** Beleidsondersteuning is een kerntaak van een regulator. Maar het is niet aangewezen dat de VREG in opdracht van de regering de voorbereiding van nieuwe regelgeving op zich neemt. Het is evenmin aangewezen dat de VREG wordt aangeduid als de instantie die beleidsplatformen moet organiseren waarop het overleg met de doelgroepen gebeurt in voorbereiding van toekomstige regelgeving of beleidsinitiatieven van de Vlaamse Regering. Dat is de taak van de energieadministratie. *Beleids­ondersteuning door de VREG kan volgens de SERV enkel onder de vorm van een publiek beschikbaar en onafhankelijk advies of door deelname, met name om informatie en technische expertise aan te dragen, aan het overleg dat de energie­administratie organiseert.* De organisatie van consultaties en stakeholdersoverleg door de VREG in het kader van zijn eigen regulatoire bevoegdheden (bv. technisch reglement, tariefregulering...) blijft voor alle duidelijkheid volgens de SERV wel een taak van de VREG.
3. **Verbeter de bestuurlijke organisatie en capaciteit van het beleidsveld energie.** De voorgaande punten illustreren dat de gewenste hervormingen bij de VREG onlosmakelijk samen hangen met de noodzakelijke verbetering van de bestuurlijke organisatie van het beleidsveld energie. Zowel qua structuur als capaciteit past de huidige organisatie niet bij het toegenomen takenpakket en het toegenomen maatschappelijk belang dat energie de afgelopen tien jaar heeft gekregen. Deze situatie legt een zware hypotheek op het energiebeleid. *Er moet dringend een nieuwe organisatie voor het Vlaams energiebeleid worden uitgetekend en er moet dringend geschoven worden met personeel,* binnen Vlaanderen en tussen het federale niveau en Vlaanderen (gelet op de geplande bevoegdheidsoverdracht). Ook de taakafbakening van de netbeheerders moet daarbij bekeken worden. Ook de netbeheerders krijgen vandaag, omwille van budgettaire overwegingen of personeelsgebrek bij de overheid, steeds meer taken opgelegd die veeleer bij de overheid zelf thuishoren.

#### Aanbevelingen over de versterking van de kerntaken van de VREG

4. **Versterk de netregulering.** De SERV vraagt dat de VREG zijn regulatoire kerntaak op het vlak van de regulering van het netbeheer versterkt en een *meer actieve rol* opneemt in de goedkeuring van de investeringsplannen van de netbeheerders. De Vlaamse Regering zou ervoor moeten zorgen dat er een *concrete visie is op de langetermijnbehoefte aan infrastructuur* onder de vorm van een meerjarenplan van de productiecapaciteit, vraagsturing, opslag enz., waarop de regulering van de investeringsplannen voor de netten zich kan richten en de coördinatie tussen de investeringen in productie-installaties en de uitbouw van de netinfrastructuur kan gebeuren. De Vlaamse Regering zou in het energiedecreet tevens de goedkeuringsprocedure van de investeringsplannen van de netbeheerders moeten

aanpassen zodat er ruimte is voor maatschappelijke inbreng en de planningshorizon moeten vergroten.

5. **Bereid de nieuwe tariefbevoegdheid van de VREG nú voor.** De SERV beklemtoont dat de VREG en de Vlaamse Regering dringend moeten starten met de voorbereiding van de nieuwe tariefbevoegdheid. Verlenging van de huidige meerjarentarieven die eind 2014 aflopen, is voor de SERV immers geen optie. Ook de loutere overname van de federale regelgeving en de tariefmethodologie van de CREG is geen optie. De SERV dringt daarom aan op een snelle implementatie van het voorstellen van de minister om hiervoor bijkomend, competent personeel te voorzien bij de VREG. Daarnaast is er intens overleg en samenwerking met de CREG nodig, alsook een dialoog met de SERV. De Vlaamse Regering moet tevens werk maken van de voorbereiding van Vlaamse regelgeving die de tariefbevoegdheid van de VREG wettelijk omkadert en die de bevoegdheden van de VREG t.o.v. die van de regering en het parlement afbakent. Het is wenselijk dat de Vlaamse Regering samen met de regulator zoekt naar een “understanding” om conflicten en juridische procedures over de onderlinge bevoegdheden te vermijden die op het terrein zorgen voor rechtsonzekerheid bij netbeheerders en andere marktpartijen.
6. **Bouw taken rond marktwerking en consumenten sterker uit.** De SERV meent dat de VREG naast verdere inspanningen gericht op de energieconsument (gezinnen en bedrijven) de noodzakelijke capaciteit en deskundigheid moet uitbouwen rond de meer ‘harde’ aspecten van marktwerking en mededinging (bv. concurrentieanalyse, mededingingsrecht...). Dat zijn kerncompetenties van elke regulator, die vandaag onvoldoende aanwezig zijn bij de VREG en daardoor onvoldoende aanbod komen in bv. de monitoring of de beleidsadvies van de VREG over voorgenomen nieuwe regelgeving. De SERV adviseert dat de VREG hiervoor een traject uitstippelt en voortbouwt op bestaande instrumenten in andere landen om de marktwerking en mededinging te bewaken. Ook het poolen van kennis met andere regulatoren en met de Belgische mededingingsautoriteit kan aangewezen zijn.

### **Aanbevelingen over de onafhankelijkheid van de VREG ten opzichte van de overheid en van marktbelangen**

7. **De beheerstructuur van de VREG.** Aandachtspunten bij het in Vlaanderen gekozen model zijn volgens de SERV dat (1) de raad van bestuur van de VREG bestaat uit bestuurders die onafhankelijk zijn van de overheid en van marktbelangen; (2) maatschappelijk-politieke discussies niet worden beslecht in de raad van bestuur maar in de Vlaamse regering en het Vlaams parlement (mee ondersteund door de bevoegde strategische adviesraden); (3) de VREG bij de uitvoering van zijn regulatoire taken de evenwichtige betrokkenheid van alle stakeholders verzekert; (4) de regulatoire beslissingen van de gedelegeerd bestuurder collegiaal worden voorbereid in de directieraad van de VREG.
8. **Verzekeren en respecteer de onafhankelijkheid van de VREG t.o.v. de overheid.** Het energiedecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering nadere regels uitvaardigt die de taken van de VREG verder preciseren en concretiseren, en dat de VREG door de Vlaamse Regering kan worden belast met bijzondere opdrachten die conform de voorwaarden van de beheerovereenkomst zullen worden uitgevoerd. De onafhankelijkheidsregels van het derde energiepakket laten dit niet langer toe. Daarnaast moet de VREG, in overeenstemming met de Europese vereisten, over adequate fi-



nanciële middelen en over autonomie over de uitvoering van de toegewezen begroting kunnen beschikken om zijn reguleringstaken uit te voeren. De onafhankelijkheidsvereisten impliceren volgens de SERV ook dat het niet langer aangewezen is dat de VREG samen met VEA een beleidsevaluatie of een beleidsadvies uitbrengt. De VREG moet ook zelf toelichting en verantwoording kunnen geven aan het parlement, zonder de omweg of filter van het ministerie of de minister.

9. **Verzekeren de onafhankelijkheid van de VREG t.o.v. marktbelangen.** De Europese regelgeving bevat minimumnormen die moeten verzekeren dat een energieregulator zijn bevoegdheid op een *onpartijdige en transparante* wijze uitoefent. Die zijn in het geval van de VREG minimalistisch vertaald in de Vlaamse regelgeving. In het energiedecreet ontbreken bv. bepalingen die de consultatie van stakeholders door de VREG verplicht en nader regelt. Naast aanpassing van de regelgeving zijn ook andere maatregelen nodig. Zo zou de VREG best zelf een reeks interne *kwaliteitsnormen* vastleggen voor de consultaties die hij organiseert met marktpartijen en andere stakeholders in het kader van zijn regulatoire bevoegdheden. Het is ook belangrijk dat de VREG over de nodige kennis en expertise beschikt en de uitgebreide *informatierechten* en toezichtbevoegdheden die hij heeft ook gebruikt, gelet op de informatieasymmetrie tussen regulator en gereguleerde. Ook verdieping van de samenwerking en informatie-uitwisseling met de CREG en de andere gewestelijke regulatoren en met regulatoren in andere landen via ACER en CEER is daarbij van belang.

# Advies

## 1. Context en situering

### Onafhankelijke regulatoren

In het **Pact 2020** is opgenomen dat Vlaanderen de positie versterkt van onafhankelijke regulatoren (elektriciteit, gas, water ...) die toezien op de marktwerking en de prijsvorming, de mededinging bevorderen, de toegang tot netwerken en netwerkinfrastructuur reguleren en publieke belangen bewaken.

De bevordering van de marktwerking is inderdaad samen met het bewaken van publieke belangen een centraal onderdeel van het overheidsbeleid in westerse landen. Dat geldt in het bijzonder ook voor **netwerkindustrieën**, waar lang sprake is geweest van monopolies en waar men via vrijmaking en regulering van de markt de efficiëntie en klantgerichtheid wil vergroten met respect voor publieke belangen. Daartoe zijn er ook meer toezichthouders op markten gekomen en is hun positie belangrijker geworden. Met name werden de al bestaande algemene mededingingsautoriteiten versterkt en werden sectorspecifieke toezichthouders of zgn. **onafhankelijke regulatoren** opgericht. Dat gebeurde ook in België en Vlaanderen, mee onder Europese impuls.

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot het ontstaan van een **nieuw 'governance' model**. De afgelopen jaren is er een nieuwe taakverdeling ontstaan tussen politici, administraties en 'onafhankelijke' regulatoren. Met name hebben politici een deel van hun beslissingsmacht overgedragen aan deze regulatoren om zo te zorgen voor meer vertrouwen en voor meer stabiliteit in de marktvoorwaarden en het investeringsklimaat. Dat is van groot belang in sectoren met een zeer kapitaalintensieve netwerkinfrastructuur met een lange levensduur. De verwachting (en ervaring) is dat verkozen politici die zekerheid onvoldoende kunnen leveren doordat hun tijdsperspectief of hun termijn doorgaans te kort is. Daarnaast is er in sectoren die worden geliberaliseerd behoefte aan een neutrale scheidsrechter om een gelijk speelveld te creëren tussen de nieuwe marktspelers en de vroegere monopoliehouder, waarvan het aandeelhouderschap vaak in handen van de overheid bleef. Dat politici vrijwillig macht afstaan, neemt niet weg dat in de praktijk soms conflicten (zullen) zijn, vooral omdat de regulator soms beslissingen moet nemen die tegen de voorkeuren van de zittende regering ingaan (anders was er geen nood aan onafhankelijkheid).

Die evolutie zorgt echter ook voor **nieuwe vragen en uitdagingen**. Belangrijke beleidsbeslissingen (over prijzen, investeringen in cruciale infrastructuren...) worden immers niet genomen in decreten en besluiten, maar in beslissingen van regulatoren, in raden van bestuur van bedrijven en in afspraken of contracten tussen overheden en private bedrijven. Die vallen grotendeels buiten de democratische controle en de normale wettelijke waarborgen en verplichtingen op het vlak van transparantie, motivering, onderbouwing en consultatie van beleidsbeslissingen. Ook het functioneren zelf van regulatoren is voorwerp van **discussie**. Dat wordt voldoende onderstreept door de bankencrisis. Een belangrijke verklaring daarvoor ligt immers bij ontoereikend toezicht en gebrekkige marktregulering.

## Situatie in Vlaanderen

De situatie op de Vlaamse energiemarkt toont dat er **behoefte blijft** aan sterke energieregulators<sup>1</sup> op federaal en gewestelijk niveau.

Er kan weliswaar de laatste maanden een verhoogd switchgedrag worden vastgesteld bij zowel bij gezinnen als bij bedrijven. Maar deze indicator is beperkt<sup>2</sup> en de loutere verandering van leverancier neemt niet weg dat de onderliggende fundamentals van de elektriciteits- en gasmarkt weinig veranderen. Er blijven grote **uitdagingen** op het vlak van marktregulering. Voorbeelden zijn de concentratie van de productie (zowel in klassieke als in sommige hernieuwbare energie segmenten), de leveringszekerheid en de bevoorradingszekerheid (cf. mogelijke capaciteitstekorten, veroudering van het productiepark, nood aan flexibiliteit...), de omvang en evolutie van de distributietarieven en de verwachte tariefschok vanaf 2015, de gebrekkige marktwerking op de Vlaamse certificatenmarkten, de klanten die gedropt worden en bij de distributienetbeheerders terecht komen in hun rol van leverancier in het kader van de sociale openbardienstverplichtingen, enz.<sup>3</sup>

Bovendien wordt de energiemarkt **complex** om te reguleren, door technologische ontwikkelingen (decentrale en variabele elektriciteitsproductie, vraagsturing, opslag, afschakeling en balancing, digitale technieken en slimme netten...) maar ook door nieuwe rollen en marktactoren zoals aggregatoren die portefeuilles van decentrale productie als geheel behandelen en/of het verbruik clusteren, niet-energiebedrijven die energieleverancier worden, ESCO's die energiediensten aanbieden enz. Zulke ontwikkelingen veranderen enkele typische kenmerken van elektriciteitsmarkten<sup>4</sup>, waardoor bestaande problemen van marktmacht en marktconcentratie kunnen verminderen, maar waardoor ook nieuwe risico's ontstaan vanuit het perspectief van een adequate marktregulering<sup>5</sup>.

De SERV heeft in zijn adviezen regelmatig gewezen op enkele problemen bij **de VREG** zoals het gevaar van asymmetrische informatie en 'regulatory capture', de nog beperkte expertise rond marktregulering en de toewijzing aan de VREG van verschillende

---

<sup>1</sup> Dit advies is beperkt tot de situatie in de nutssectoren elektriciteit en gas. Er zijn nog andere onafhankelijke regulators in Vlaanderen, waaronder de WaterRegulator (een subentiteit binnen de Vlaamse Milieu Maatschappij) en de Vlaamse Regulator voor de Media.

<sup>2</sup> Het geregistreerde switchgedrag verhuult dat er hardnekkige niet-switchers zijn, dat het kan gaan om dezelfde klanten die meermaals veranderen, en dat naast aantallen klanten ook en vooral de verkochte volumes van belang zijn.

<sup>3</sup> De Europese Commissie bevestigde in deze context het belang van een aantal recente hervormingen in de Belgische energiesector, maar zij was ook kritisch omdat de meerderheid van de maatregelen niet gericht is op de fundamentele oorzaken van de gebrekkige werking van de energiemarkten. Zie COM(2012) 314 final.

<sup>4</sup> Zoals: een inelastische vraag, grote variabiliteit in de vraag in de loop van de dag en in de loop van het jaar, afwezigheid van (grote) opslagmogelijkheden, afwezigheid van "real time" prijssignalen voor consumenten...

<sup>5</sup> Voorbeelden zijn: technische standaarden (bv. voor toegang tot de netten, voor slimme meters) die de markt afschermen, procedures voor het tijdelijk afschakelen van welbepaalde productie-eenheden (en andere niet) bij een te hoge productie in vergelijking met de vraag op een bepaald moment, een ongelijke toegang tot essentiële markt- en commerciële informatie, ongelijke of mogelijk discriminerende regels voor de aansluitbaarheid op het net en voor toegang tot het netwerk, systemen voor de promotie van groene stroom die bestaande marktmacht versterken... Zie OECD (2011b).

beleids- en uitvoerende taken die in principe bij VEA of het departement LNE thuishoren. Dat zorgt voor concurrentie met en geeft risico's voor de kerntaken van een regulator (rechter en partij situaties, rolverving, gebrek aan middelen...). De SERV vroeg dan ook meer aandacht en waarborgen opdat de VREG de juiste prioriteiten kan leggen, capaciteit kan uitbouwen rond marktregulering en zijn kerntaken op deskundige en onafhankelijke wijze kan uitvoeren<sup>6</sup>.

De **6<sup>e</sup> staatshervorming** maakt deze problematiek urgenter. Die draagt immers belangrijke bevoegdheden op het vlak van energieprijzen (met name voor de regulering van de distributienettarieven) over van de federale regulator (CREG) naar de Vlaamse regulator (VREG)<sup>7</sup>.

De bevoegdheden van de VREG zullen dus toenemen, maar ook het **belang van deze nieuwe bevoegdheid** zal verder toenemen. Er is immers nood aan zeer omvangrijke investeringen om de stilaan verouderde elektriciteitsnetten te vervangen, bestaande capaciteitstekorten op te lossen, het decentraal en intermitterend karakter van veel nieuwe bronnen van elektriciteitsproductie te kunnen inpassen, en de netten te koppelen, te interconnecteren en te verslimmen. Doordat sinds de liberalisering van de elektriciteitsmarkt productie en levering gescheiden zijn van transport en distributie en de situatie door de klimaatproblematiek dringender is geworden, zijn daarvoor adequate regulering en prijsincentives voor de netbeheerders nodig. Anders is er een risico dat de netinvesteringen te beperkt zijn of achterblijven op investeringen in productie, of dat de netinvesteringen niet efficiënt gebeuren. Daarbij komt nog dat door de economische en financiële crisis de financiering van omvangrijke infrastructuurinvesteringen op langere termijn moeilijker is geworden. Het risico bestaat dan ook dat inadequate of slecht onderhouden infrastructuur een rem wordt op investeringen die belangrijk kunnen zijn voor het economisch herstel, de verduurzaming van de energievoorziening of de economische ontwikkeling op langere termijn.

Regulering van de nettarieven houdt bovendien verband met talrijke **hangende discussies**, waaronder de bezorgdheid over de stijging van de elektriciteitsprijzen en specifiek over het hoge aandeel van de distributienettarieven hierin; de oplopende kosten van de openbare dienstverplichtingen (vnl. groene stroomcertificaten) en de onhoudbaarheid op termijn van de huidige doorrekening ervan via de distributienettarieven (omdat de basis voor de doorrekening verkleint terwijl de kosten toenemen, waardoor een kleiner wordende groep steeds grotere lasten moet dragen); de wijze van kosten-toerekening van het gebruik van de netten en van netaanpassingen (cf. cascadeprincipe, netvergoedingen...); de eventuele rol van prijsregulering in het bevorderen van de kwaliteit van de netten en de leveringszekerheid van elektriciteit (preventie van storingen en onderbrekingen), enz.

### **SERV-achtergrondstudies**

Gelet op de geschetste context, is er ook in Vlaanderen een **goed uitgebouwde en goed functionerende energieregulator** nodig.

---

<sup>6</sup> Zie o.a. SERV, Minaraad (2011a), SERV (2011a), SERV, Minaraad (2011b).

<sup>7</sup> Ook de prijzencontrole op de drinkwatertarieven wordt geregionaliseerd.

Een uiterst belangrijk aspect voor de goede werking van regulatoren, en daardoor ook voor een goede marktregulering, is de wijze waarop ze **institutioneel** zijn ingebed en functioneren, samen met de ingesteldheid van de betrokken beleidsmakers en van de regulator zelf. Voor die institutionele inbedding zijn er in de literatuur verschillende richtlijnen en criteria uitgewerkt. Sommige zijn ook wettelijk verankerd, zoals bv. voor energieregulatoren het geval is in de Europese elektriciteits- en gasrichtlijnen. Het belang van deze institutionele inbedding zal toenemen gelet op het maatschappelijk belang van de nieuwe bevoegdheden na de 6<sup>e</sup> staatshervorming, waardoor er ook meer waarborgen nodig zijn om adequate regulering te verzekeren en potentiële conflicten te vermijden.

Ter voorbereiding van dit advies heeft het SERV-Secretariaat twee **achtergrondstudies** voorbereid. Een eerste studie bevat een overzicht van bestuurlijke randvoorwaarden voor adequate marktregulering door onafhankelijke regulatoren. Hierin wordt een analysekader gepresenteerd waartegen de regelgeving en de werking van regulatoren kan worden beoordeeld. In een tweede studie worden de historiek en de huidige situatie beschreven van de regulatorne in de de elektriciteits- en gasector.

Deze achtergrondstudies vormen mee de basis voor het voorliggende **advies**. Daarin formuleert de SERV een reeks aanbevelingen ten aanzien van de VREG. De SERV zal later een soortgelijk advies uitbrengen over de Vlaamse Regulator voor de Watersector (VMM).

### **De VREG: historiek en wettelijk kader**

Voor de vrijmaking van de energiemarkt was er al een soort regulator in België, nl. het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas. **Europese Richtlijnen** vereisten dat de lidstaten in het kader van de vrijmaking van de elektriciteits- en gasmarkt een onafhankelijke bevoegde instantie zouden aanwijzen of creëren. De nauwe verwevenheid van overheid en energiebedrijven binnen het Controlecomité maakten het onmogelijk dat dit Comité de taak van toezichthoudende instantie op zich zou nemen.

Daarom werden rond de eeuwwisseling in België – als gevolg van de interne bevoegdheidsverdeling - meerdere **sectorale regulatoren** opgericht: de CREG op federaal niveau en één regulator per gewest (VREG, CWAPE en BRUGEL). Intussen kreeg op Europees niveau de energiewetgeving verder vorm, ook wat energieregulatoren betreft. Zo bevat het meest recente zgn. derde pakket energierichtlijnen een meer gedetailleerde lijst van doelstellingen, taken en bevoegdheden van de regulatoren en scherpt het de eisen verder aan voor onafhankelijkheid ten aanzien van de politiek en de overheid.

Om in overeenstemming te zijn met de nieuwe Europese regels, was ook in Vlaanderen een aanpassing noodzakelijk van de regelgeving die de **VREG** regelt. Er moest ook een nieuwe raad van bestuur komen aangezien de VREG niet enkel onafhankelijk moet zijn van marktbelangen maar ook van de politieke overheden en de administratie. De leidinggevende ambtenaar van VEA kon daardoor niet langer zetelen in de raad van bestuur, en ook diverse bepalingen van het kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid die van toepassing waren op de VREG als extern verzelfstandigd agentschap (EVA)

moesten wat de VREG betreft worden geschrapt<sup>8</sup>. Tegelijk werden bijkomende onafhankelijkheidsvereisten opgelegd aan de bestuurders en de personeelsleden van de regulator en mogen zij bij het verrichten van de reguleringsstaken geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten. Verder werden enkele nieuwe taken van de VREG expliciet in het energiedecreet opgenomen, zoals het uitvoeren van onderzoeken, het samenwerken met andere regulatoren en het opleggen van noodzakelijke en evenredige maatregelen om de daadwerkelijke mededinging te bevorderen en de goede werking van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt te waarborgen.

Naast aanpassingen aan de regelgeving door de Vlaamse Regering en het Vlaams parlement, heeft de VREG de voorbije jaren zelf verschillende **initiatieven** genomen om zijn werking verder te verbeteren en zijn inhoudelijke actieradius te verbreden. De VREG sluit hiermee op verschillende vlakken in zijn werking aan bij de beste internationale praktijken.

Toch blijven er enkele **discussiepunten** waar het Vlaamse energiedecreet de bepalingen van het derde pakket niet of onvoldoende coherent heeft omgezet. Daarnaast kan uit de literatuur, uit de praktijk en uit de vergelijking met bestaande praktijken bij andere regulatoren een aantal suggesties of **verbeterpunten** worden opgesteld, die de werking van de VREG kunnen versterken. Ze worden hierna overlopen onder de vorm van concrete aanbevelingen van de SERV.

### Structuur van dit advies

De verdere structuur van dit advies is als volgt. Eerst wordt het **beoordelingskader** dat de SERV gebruikt toegelicht. Dit onderdeel werd zo beknopt mogelijk gehouden. Voor meer informatie wordt verwezen naar de reeds vermelde achtergrondstudies en naar de referentielijst achteraan dit advies.

Daarna worden de **conclusies en aanbevelingen** ten aanzien van de VREG overlopen voor de verschillende criteria. Er wordt aangegeven voor welke aanbevelingen het volstaat dat de regulator VREG zelf zijn werking aanpast (VREG) en voor welke een initiatief van de Vlaamse Regering (of het Vlaams parlement) nodig is (VR).

De SERV beklemtoont dat zijn aanbevelingen **één ondeelbaar pakket** vormen. Zij vormen een geheel dat gebaseerd is op een coherente, achterliggende visie over de rol en kenmerken van een goede energieregulator.

---

<sup>8</sup> Toezicht door regeringsafgevaardigden, nietigverklaring van beslissingen van de VREG door de minister, het werken met een beheerovereenkomst (voor zover die instructies bevat over de uitvoering van de taken van de regulator), een reeks financiële bepalingen, de regels inzake aanwijzing en ontslag van bestuurders.

## 2. Beoordelingskader

### 2.1. Taken en bevoegdheden van regulatoren

Over het algemeen hebben regulatoren vandaag een viertal **taken**:

1. concurrentie op gang brengen waar concurrentie mogelijk is, en vervolgens de mededinging bevorderen (transparantie en mededinging);
2. regulering van de toegang tot de markt en de netwerken en vermijden van discriminatie op het vlak van toegang tot de infrastructuur (marktregulering);
3. economische regulering onder de vorm van regulering van kosten en investeringen, van de (overblijvende) monopolist en prijscontrole en toezicht op zijn tarifieringspolitiek (prijsregulering);
4. technische regulering, onder andere op het vlak van standaardisering, stabiliteit, kwaliteit, veiligheid, privacy, enz.

Regulatoren hebben daarnaast vaak ook van deze kerntaken **afgeleide taken** zoals geschillenbeslechting en beleidsadvisering. Zij hebben gewoonlijk *geen* regulerende bevoegdheden op sociaal of ecologisch vlak, maar wel de taak om er mee voor te zorgen dat deze andere doelstellingen van marktregulering op een efficiënte manier worden gerealiseerd door de marktoperatoren die ze reguleren.

Regulatoren hebben als onderdeel van hun reguleringstaak vrijwel steeds ook een belangrijke **toezichtsovername** en beschikken doorgaans over instrumenten om de naleving van de regelgeving, concessie- en vergunningsvoorwaarden te kunnen handhaven. Dat toezicht valt in twee soorten uiteen:

1. het toezicht op het marktgedrag en de economische prestaties van de ondernemingen;
2. het controleren van de naleving van wettelijke regels en de (kwaliteits)normen en verplichtingen inzake universele dienstverlening, leveringszekerheid, (product)kwaliteit, e.d.

### Typische taken en opdrachten van sectorale regulatoren

<p><b>Transparantie en Mededinging</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• concurrentie op gang brengen waar concurrentie mogelijk is, en vervolgens de mededinging bevorderen</li> <li>• toezicht op het marktgedrag en de economische prestaties van ondernemingen</li> </ul>
<p><b>Marktregulering</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• regulering van de toegang tot de markt en de netwerken en vermijden van discriminatie op het vlak van toegang tot de infrastructuur</li> <li>• controleren van de naleving van wettelijke regels en de (kwaliteits)normen en verplichtingen inzake universele dienstverlening, openbare dienstverplichten e. d.</li> </ul>
<p><b>Prijsregulering</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• regulering van kosten en investeringen van de (overblijvende) monopolist</li> <li>• prijscontrole en toezicht op zijn tarifieringspolitiek</li> </ul>
<p><b>Technische regulering</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• regulering op het vlak van standaardisering, stabiliteit, kwaliteit, veiligheid, privacy enz.</li> <li>• controleren van de naleving van technische regels en verplichtingen inzake leveringszekerheid, (product)kwaliteit e. d.</li> </ul>
<p><b>Afgeleide taken</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• geschillenbeslechting</li> <li>• beleidsadvisering</li> <li>• bewaking van de efficiëntie in de implementatie van sociale en ecologische regelgeving in het gereguleerde marktsegment</li> </ul>

In het geval van **energieregulatoren** leggen de Europese Richtlijnen hun doelstellingen, taken en bevoegdheden expliciet vast (zie kader). Een Interpretatieve Nota van de Europese Commissie bevat nadere uitleg en maakt onder meer een onderscheid tussen ‘kerntaken’ (core duties) en ‘toezichtstaken’ (monitoring duties), waarbij de toezichtstaken onder bepaalde voorwaarden ook door andere instanties dan de regulator kunnen worden uitgevoerd<sup>9</sup>.

De SERV heeft de wettelijke bepalingen en de praktijk bij de VREG **getoetst** aan deze taken en bevoegdheden, rekening houdend met de bevoegdheidsverdeling in België. In het advies worden de conclusies en aanbevelingen van de SERV terzake overlopen.

#### Doelstellingen, taken en bevoegdheden van energieregulatoren volgens Europa<sup>10</sup>

Bij de uitvoering van zijn taken moet de regulator volgens de Europese Richtlijnen alle redelijke maatregelen nemen om een aantal **doelstellingen** te bereiken. Het betreft:

- het bevorderen van een door concurrentie gekenmerkte, zekere en vanuit milieuoogpunt duurzame interne markt voor elektriciteit en aardgas en van een daadwerkelijke openstelling van de markt voor alle afnemers en leveranciers;
- ervoor zorgen dat afnemers baat hebben bij een efficiënte werking van hun nationale markt,
- bevorderen van daadwerkelijke mededinging en bijdragen tot het waarborgen van consumentenbescherming;
- bijdragen tot de ontwikkeling, op de meest kosteneffectieve manier, van veilige, betrouwbare en efficiënte niet-discriminerende systemen die klantgericht zijn
- ervoor zorgen dat de systeembeheerders en -gebruikers de nodige stimulansen krijgen, zowel op korte als op lange termijn, om de efficiëntie van netprestaties te verbeteren en de marktintegratie te versterken;

<sup>9</sup> European Commission (2010).

<sup>10</sup> Op basis van het derde Europese energiepakket.



- de energie-efficiëntie en de integratie van groot- en kleinschalige productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en gedistribueerde productie in transmissie- en distributienetwerken bevorderen;
- de toegang van nieuwe productiecapaciteit tot het net vergemakkelijken, met name door de belemmeringen voor de toegang van nieuwkomers op de markt en van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen weg te nemen;
- bijdragen tot het bereiken van een hoog niveau van universele en openbare dienstverlening.

De **taken** die een energieregulator moet opnemen en uitvoeren zijn:

- vaststellen of goedkeuren, volgens transparante criteria, van transmissie- of distributietarieven of de berekeningsmethodes hiervoor;
- ervoor zorgen dat transmissie- en distributiesysteembeheerders, en in voorkomend geval, de betrokken systeemeigenaars alsmede alle elektriciteitsbedrijven hun verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn en de andere toepasselijke communautaire wetgeving naleven, inclusief bij grensoverschrijdende kwesties;
- samenwerken in verband met grensoverschrijdende kwesties met de regulerende instantie of instanties van de betrokken lidstaten en met het Agentschap (ACER);
- naleven en uitvoeren van alle relevante wettelijk bindende besluiten van het Agentschap en de Commissie;
- op jaarlijkse basis verslag uitbrengen over haar activiteit en de uitvoering van haar taken aan de betrokken autoriteiten van de lidstaten, het Agentschap en de Commissie. Het verslag bevat de genomen maatregelen en behaalde resultaten voor elk van de in dit artikel genoemde taken;
- erover waken dat er geen kruissubsidies zijn tussen activiteiten met betrekking tot transmissie, distributie en levering;
- toezicht houden op de investeringsplannen van de transmissiesysteembeheerders en in haar jaarverslag de samenhang beoordelen tussen het investeringsplan van de transmissiesysteembeheerders en het netontwikkelingsplan dat de gehele Gemeenschap dekt, als bedoeld in artikel 8, lid 3, onder b), van Verordening (EG) nr. 714/2009; een dergelijke beoordeling kan aanbevelingen voor de wijziging van deze investeringsplannen omvatten;
- toezicht houden op de naleving en controleren van de eerdere resultaten van de regels inzake zekerheid en betrouwbaarheid van het net, alsook vaststelling of goedkeuring van de normen en voorschriften van de kwaliteit van de diensten en de voorziening, of hier te zamen met andere bevoegde instanties toe bijdragen;
- toezicht houden op het niveau van transparantie, met inbegrip van groothandelsprijzen, en waken over de naleving van de transparantieplichtingen door de elektriciteitsbedrijven;
- toezicht houden op de het niveau en de doeltreffendheid van openstelling van de markt en de mededinging op groot- en kleinhandelsniveau, inclusief elektriciteitsbeurzen, tarieven voor huishoudelijke afnemers, inclusief systemen voor vooruitbetaling, overstapperpercentages, afsluitingspercentages, kosten en uitvoering van onderhoudsdiensten en klachten van huishoudelijke afnemers, alsmede toezicht op vervalsing of beperking van de mededinging, inclusief toepasselijke informatie verstrekken en relevante gevallen aan de betrokken mededingingsautoriteiten voorleggen;
- toezicht houden op het vóórkomen van restrictieve contractuele praktijken, met inbegrip van exclusiviteitsbepalingen, die grote niet-huishoudelijke afnemers kunnen weerhouden van of hen beperkingen kunnen opleggen met betrekking tot een keuze voor het gelijktijdig sluiten van overeenkomsten met meer dan een leverancier, en in voorkomend geval de nationale mededingingsautoriteiten van dergelijke praktijken in kennis stellen;
- respecteren van de contractuele vrijheid met betrekking tot afschakelbare leveringscontracten en langetermijncontracten, mits deze verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht en aansluiten bij het Gemeenschapsbeleid;
- toezicht houden op de tijd die transmissie- en distributiesysteembeheerders nodig hebben om aansluitingen en herstellingen uit te voeren;
- samen met andere betrokken instanties helpen waarborgen dat de in bijlage I genoemde maatregelen ter bescherming van de consument doeltreffend zijn en gehandhaafd worden;
- publiceren van aanbevelingen, ten minste op jaarbasis, betreffende de conformiteit van de leveringsprijzen met artikel 3, en deze waar nodig aan de mededingingsautoriteiten doen toekomen;

- waarborgen van de toegang tot de verbruiksgegevens van de consument, het verstrekken, voor facultatief gebruik, van een gemakkelijk te begrijpen geharmoniseerd formaat op nationaal niveau voor verbruiksgegevens en voor de onverwijld toegang voor alle afnemers tot de gegevens als bedoeld in punt h) van bijlage I;
- toezicht houden op de uitvoering van regels betreffende de taken en verantwoordelijkheden van de transmissiesysteembeheerders, distributiesysteembeheerders, leveranciers en afnemers en andere marktpartijen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 714/2009;
- monitoring van de investeringen in productiecapaciteit met het oog op de continuïteit van de voorziening;
- toezicht houden op technische samenwerking tussen communautaire transmissiesysteembeheerders en transmissiesysteembeheerders van derde landen;
- toezicht houden op de uitvoering van beschermingsmaatregelen als bedoeld in artikel 42;
- bijdragen tot de compatibiliteit van gegevensuitwisselingsprocessen voor de belangrijkste marktprocessen op regionaal niveau.

De elektriciteitsrichtlijn stelt dat toezichtstaken uit deze lijst ook door andere instanties dan de regulator kunnen worden uitgevoerd. De Interpretatieve Nota van de Commissie maakt daarom een onderscheid tussen 'kerntaken' (*core duties*) en 'toezichtstaken' (*monitoring duties*) maar wijst ook op de nauwe band tussen de kerntaken van de regulator en, in het algemeen, de toezichtstaken. In geval de toezichtstaken door een andere instantie gebeuren, moet de uit dit toezicht verkregen informatie wel zo spoedig mogelijk aan de regulator ter beschikking worden gesteld. De Interpretatieve Nota van de Commissie verduidelijkt dat dit moet gelden voor alle informatie (ook vertrouwelijke) die tijdens het toezicht werd verzameld en niet enkel op het verslag of het resultaat van dit toezicht.

Het derde pakket geeft de regulator tot slot een reeks expliciete **bevoegdheden**.

- vaststellen van bindende besluiten voor elektriciteits- en aardgasbedrijven;
- onderzoeken uitvoeren naar de werking van de elektriciteits- en gasmarkten en besluiten tot en opleggen van noodzakelijke en evenredige maatregelen om daadwerkelijke mededinging te bevorderen en de goede werking van de markt te waarborgen. Deze bevoegdheid moet volgens de Commissie worden gezien als een *law enforcement power*, met ook een bevoegdheid tot het uitvoeren van inspecties in de lokalen van de netbeheerders en de elektriciteits- en gasbedrijven;
- opvragen bij elektriciteits- en gasbedrijven van informatie die relevant is voor de uitvoering van haar taken;
- opleggen van effectieve, evenredige en afschrikkende sancties aan elektriciteits- en gasbedrijven die hun verplichtingen niet naleven, of een bevoegde rechtbank voorstellen dergelijke sancties op te leggen;
- passende bevoegdheden om onderzoek uit te voeren en nodige onderzoeksbevoegdheden met het oog op geschillenbeslechting.

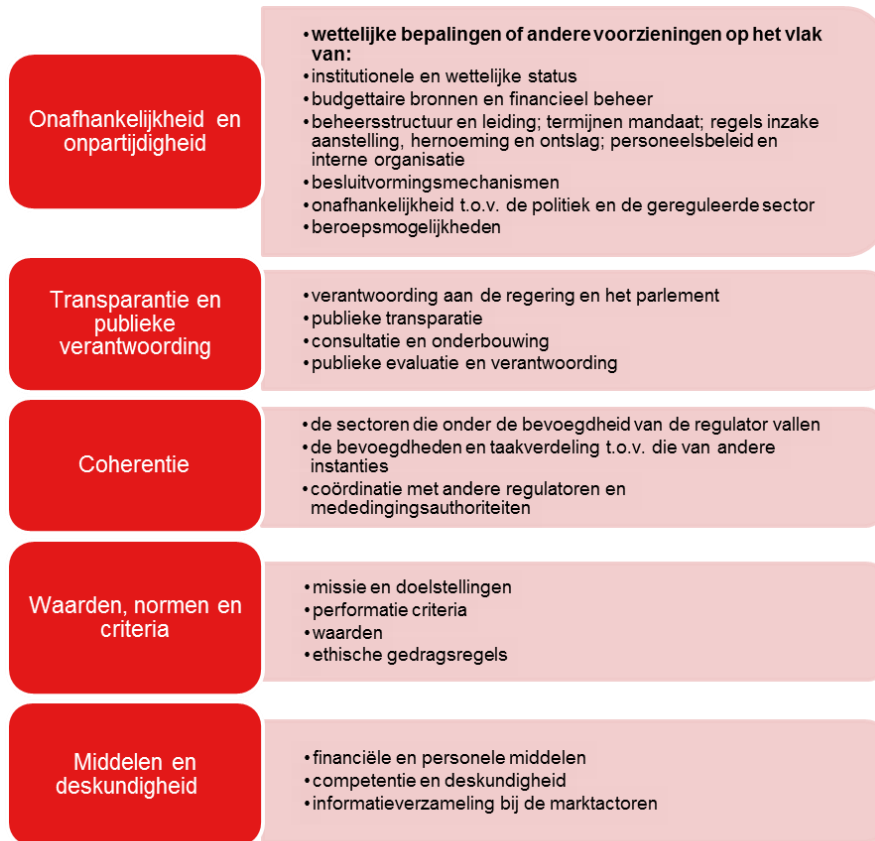
De Interpretatieve Nota van de Europese Commissie stelt dat het geen exhaustieve lijst betreft, maar dat lidstaten er op grond van deze bepalingen toe gehouden zijn om regulatoren alle bevoegdheden te geven teneinde hun taken snel en efficiënt te kunnen uitvoeren.

## 2.2. Bestuurlijke randvoorwaarden voor regulatoren

De wijze waarop een regulator **institutioneel** is ingebed en functioneert is zoals reeds vermeld uiterst belangrijk. Gebreken op dit vlak hebben concrete implicaties voor de marktwerking op het terrein. Zonder goede institutionele vormgeving van een regulator, is de kans klein dat er een goede marktregulering is en is de kans groter dat zich problemen voordoen zoals beperkte concurrentie en weinig toetreders, lage efficiëntie en (te) hoge prijzen, verminderde consumentenbescherming of verzwakking van de (universele) dienstverlening. Een goede institutionele vormgeving moet er ook voor zorgen dat een aantal dilemma's in het functioneren van regulatoren zo goed mogelijk worden aangepakt (bv. onafhankelijkheid vs. politiek-maatschappelijke sturing).

Voor de institutionele inbedding van regulatoren zijn er in de literatuur en door internationale instanties **richtlijnen of criteria** uitgewerkt. Daarin komen vaak dezelfde aandachtspunten en vereisten terug (zie figuur). Soms zijn die ook (deels) wettelijk veranderd, zoals bv. voor energieregulatoren het geval is in de Europese elektriciteits- en gasrichtlijnen (zie kader)

**Bestuurlijke randvoorwaarden voor onafhankelijke regulatoren**



De SERV heeft die richtlijnen en criteria geanalyseerd en verwerkt tot een checklist die kan worden gebruikt voor de analyse van regulatoren (zie bijlage). Het is mee op basis van die inventarisatie dat de bestaande regelgeving en praktijk bij de VREG werd getoetst.

**Bestuurlijke randvoorwaarden voor energieregulatoren volgens Europa<sup>11</sup>**

De derde Elektriciteits- en Aardgasrichtlijn bevatten nieuwe bepalingen over de onafhankelijkheid van de energieregulatoren. Met name is bepaald dat lidstaten de **onafhankelijkheid** van de regulator moeten waarborgen en dat zij ervoor moeten zorgen dat de regulator haar bevoegdheid op een **onpartijdige** en **transparante** wijze uitoefent.

**De regulator als organisatie:**

- moet juridisch gescheiden en functioneel onafhankelijk zijn van “enige andere publieke of particuliere entiteit”. De Interpretatieve Nota van de Europese Commissie laat er geen twi- fel over bestaan dat het begrip ‘publieke entiteit’ zeer breed moet worden gezien en zowel

<sup>11</sup> Op basis van het derde Europese energiepakket.

slaat op nationale, lokale of regionale regeringen als op een ministerie<sup>12</sup>. De regulator mag m.a.w. niet onderworpen zijn aan een hiërarchische overheid. Als de regulator zou bestaan uit verschillende organen (raad van bestuur, kamer...) moet elk van deze organen beantwoorden aan de onafhankelijkheidseisen.

- moet zelfstandig besluiten kunnen nemen, onafhankelijk van enige politieke, publieke of prive entiteit<sup>13</sup>. Deze bepaling belet niet dat de regulator niet kan weigeren om samen te werken met andere bevoegde autoriteiten zoals mededingingsautoriteiten, andere regulatoren in binnen- en buitenland of andere overheidsinstanties (zonder de onafhankelijkheid van de regulator in het gedrang te brengen), dat hij verplicht is om voor het nemen van belangrijke beslissingen de betrokken marktpartijen te consulteren (zie verder), en dat beslissingen van de regulator juridisch kunnen worden aangevochten.
- moet afzonderlijke jaarlijkse begrotingstoewijzingen ontvangen, zodat zij over autonomie beschikt bij de uitvoering van de toegewezen begroting. Het is uiteraard ook verboden om van de goedkeuring van het budget van de regulator gebruik te maken om de regulator te beïnvloeden.
- moet adequate personele en financiële middelen hebben om haar taken uit te voeren.

Het **personeel van de regulator en de personen belast met haar beheer** (directiecomité, raad van bestuur...):

- moeten onafhankelijk zijn van marktbelangen<sup>14</sup>. Zij mogen geen financiële banden hebben met de energiesector.
- mogen bij het verrichten van de reguleringstaken geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten<sup>15</sup>. Deze bepaling neemt niet weg dat de regulator algemene beleidsrichtsnoeren van de overheid die geen verband houden met zijn regulatoire taken moet toepassen. Om te vermijden dat de overheid op het terrein van de regulator komt en diens onafhankelijkheid zou kunnen aantasten en hem instructies zou kunnen geven, stelt de tekst van de Richtlijnen echter duidelijk dat algemene beleidsrichtsnoeren geen betrekking kunnen hebben op de taken van de regulator<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> De Europese Commissie is van oordeel dat dit impliceert dat het delen van personeel of van kantoren met andere overheden niet mogelijk is.

<sup>13</sup> De Interpretatieve Nota van de Europese Commissie wijst erop dat het verboden is dat een regering of andere publieke of prive-entiteit zou tussenkomen vooraleer een regulator een beslissing neemt of wanneer de regulator een werkprogramma opstelt, dat beslissingen van de regulator onmiddellijk en rechtstreeks toepasbaar zijn zonder de noodzaak aan formele of andere goedkeuring of toestemming van een andere partij, en dat een beslissing van de regulator niet het voorwerp kan uitmaken van herziening, opschorting of veto door de regering of Ministerie.

<sup>14</sup> Zij kunnen volgens de Interpretatieve Nota van de Europese Commissie naast hun functie of mandaat bij de regulator (vrijwel) geen andere professionele activiteit ontwikkelen. Dit geldt zeker en zonder meer voor functies in de energiesector, maar de Commissie lijkt ervan uit te gaan dat dit ook geldt voor ondernemingen in het algemeen en voor een andere functie in enig ander publiek of overheidsorgaan buiten de energiesector. De Commissie gaat hierbij uit van een zeer strikte interpretatie van de onafhankelijkheidseisen van de Richtlijnen. De tekst van de Richtlijnen bevat immers geen expliciet verbod voor personeelsleden van de regulator of voor de personen verantwoordelijk voor hun beheer om naast hun functie bij de regulator er nog andere professionele activiteiten op na te houden.

<sup>15</sup> De Interpretatieve Nota van de Europese Commissie verduidelijkt: "These provisions on the independence of the NRA's staff and persons responsible for their management are key requirements because they are aimed at ensuring that regulatory decisions are not affected by political and specific economic interests, thereby creating a stable and predictable investment climate. (...) When taking a decision, NRA's staff and management must not be inclined to take account of considerations other than the general interest."

<sup>16</sup> De Interpretatieve Nota van de Commissie stelt terzake: "The Electricity and Gas Directives do not deprive the government of the possibility of establishing and issuing its national energy policy. This means that, depending on the national constitution, it could be the government's competency to determine the policy framework within which the NRA must operate, e.g. concerning security of supply, renewables or energy efficiency targets. However, general energy policy guidelines issued by the government must not encroach on the NRA's independence and autonomy".

De **leden van het bestuur** (of bij afwezigheid van een bestuur, de hogere leiding ):

- moeten worden aangesteld voor een vaste termijn van vijf tot zeven jaar, die eenmaal kan worden verlengd.
- mogen in die termijn uitsluitend van hun ambt worden ontheven als ze niet langer voldoen aan de voorwaarden inzake onafhankelijkheid of als ze volgens de nationale wetgeving schuldig zijn geweest aan wangedrag<sup>17</sup>.
- moeten worden aangesteld volgens een adequaat rouleringsschema zodat de einddatum van het mandaat van de bestuurders niet hetzelfde kan zijn voor alle leden.

Om zijn bevoegdheid op een **onpartijdige** en **transparante** wijze uit te oefenen:

- moet de regulator zijn werkingsregels bekendmaken
- moet hij stakeholders consulteren alvorens belangrijke beslissingen te nemen. Dit houdt op zijn minst in dat voorafgaandelijk aan publieke consultaties de nodige documenten worden bekendgemaakt en dat openbare hoorzittingen worden georganiseerd, en dat de regulator na elke publieke consultatie een document publiceert met daarin een overzicht van de ontvangen commentaren, van de commentaar die in aanmerking werd genomen en van de redenen waarom andere commentaar werd verworpen.
- moeten de besluiten van de regulator volledig gemotiveerd en verantwoord worden op grond van objectieve criteria en methoden en publiek beschikbaar worden gesteld (waarbij de vertrouwelijkheid van commercieel gevoelige informatie behouden blijft).
- moet de regulator jaarlijks een verslag uitbrengen over zijn activiteiten en de uitvoering van zijn taken aan de betrokken autoriteiten van de lidstaten, het ACER en de Europese Commissie.
- moeten de lidstaten ervoor zorgen dat een partij die getroffen wordt door een besluit van de regulator beroep kan aantekenen bij een instantie die onafhankelijk is van de betrokken partijen en van regeringen.

Hierna worden de **conclusies en aanbevelingen** ten aanzien van de VREG overlopen voor de verschillende vermelde beoordelingscriteria. Er wordt zoals reeds vermeld aangegeven voor welke aanbevelingen het volstaat dat de regulator VREG zelf zijn werking aanpast (VREG) en voor welke een initiatief van de Vlaamse Regering (of het Vlaams parlement) nodig is (VR).

### 3. Doelstellingen, bevoegdheden en opdrachten<sup>18</sup>

#### 3.1. Hoofdconclusies

- De wettelijk vastgelegde doelstellingen van de VREG komen overeen met de doelstellingen van energieregulatoren zoals vastgelegd in de Europese richtlijnen.
- Het wettelijk kader voor de VREG omvat ook alle taken die – rekening houdend met de bevoegdheidsverdeling binnen België – volgens Europa aan een energieregulator moeten worden toegewezen.

<sup>17</sup> De Interpretatieve Nota van de Europese Commissie verduidelijkt dat de mogelijkheid om leden van het bestuur vervroegd te ontslaan beperkt is tot een aantal specifieke gevallen zoals fraude, omkoping en het schenden van de bepalingen inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

<sup>18</sup> Gelet op de grote samenhang tussen het debat over de doelstellingen, bevoegdheden en opdrachten van de VREG, en het debat over de middelen en deskundigheid van de VREG, werd de toetsing aan de bestuurlijke randvoorwaarde “middelen en deskundigheid” mee geïntegreerd in de onderstaande bespreking.

- Het huidige takenpakket van de VREG gaat evenwel verder dan die kerntaken van een energieregulator.
- Dit brede en toenemende takenpakket legt steeds meer beslag op de beschikbare mensen en middelen waardoor de kwalitatieve uitvoering van de kerntaken van de VREG als energieregulator in het gedrang komt. Het brede takenpakket creëert ook een risico op ongezonde vervlechting tussen de regulator enerzijds en de politiek/ambtelijke overheid of de gereguleerde sector anderzijds.
- Vooral het beheer en de opvolging van de certificaten systemen voor groene stroom en WKK – wat geen kerntaak is van een energieregulator – heeft gezorgd voor een scheef trekking in de werking van de VREG<sup>19</sup>, ten koste van zijn kerntaken als energieregulator. Bij gebrek aan de nodige mensen en middelen heeft de VREG immers prioriteit geven aan de behandeling van groenestroom- en WKK-dossiers, wat (eveneens) een decretale taak is, om te vermijden dat er een substantiële achterstand zou ontstaan bij de behandeling van groenestroom- en warmtekrachtdossiers, met mogelijk gevolgen op het vlak van juridische procedures of schadeclaims.
- In de praktijk zijn er daardoor op andere vlakken gebreken in het functioneren van de VREG vast te stellen. De VREG geeft zelf aan dat belangrijke regulatoire opdrachten niet of niet naar behoren kunnen worden uitgevoerd<sup>20</sup>. Zo worden sommige controletaken niet of slechts zeer rudimentair vervuld<sup>21</sup>. De regulering van de netinvesteringen is beperkt tot een marginaal toezicht op de investeringsplannen van de distributienetbeheerders<sup>22</sup>. De directie marktwerking komt nauwelijks aan zijn kerntaken toe<sup>23</sup>. Voor de behandeling van geschillen is er weinig ruimte<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Overhead en communicatie niet meegerekend, werd in 2011 60% van het personeelsbestand van de VREG ingezet op GSC en WKC, 24% op marktwerking, 16% op netbeheer. Zie VREG jaarverslag 2011.

<sup>20</sup> Zie VREG-jaarverslag 2011 en VREG-ondernemingsplan 2013.

<sup>21</sup> In zijn ondernemingsplan 2013 schrijft de VREG dat er bv. nog geen enkele controle uitgevoerd op de duurzaamheidscriteria van de in de Vlaanderen gebruikte vloeibare biomassa, terwijl de wetgeving al enkele jaren oud is. Ook ontbreekt een adequate controle op de correcte toekenning van certificaten aan installaties die elektriciteit opwekken uit biomassa en biogas, op gerapporteerde cijfers in expertisedossiers via bezoeken te plaatse, op de isolatievoorwaarde en rapportering van meterstanden voor kleine PV-installaties...Overtredingen van de wetgeving of fraude worden hierdoor niet ontdekt, met onterechte steunverlening en mogelijke financiële en juridische gevolgen voor de VREG als resultaat, incl. een ingebrekestelling vanuit Europa. Over eventuele problemen bij andere controletaken zoals de controle van de netbeheerders bevat het ondernemingsplan geen informatie. Het lijkt alleszins nuttig dat de VREG in zijn jaarverslagen zou rapporteren over al zijn handavingsinspanningen en de resultaten daarvan.

<sup>22</sup> In reactie op bemerkingen van de SERV terzake en op de bevraging die de VREG zelf organiseerde in juni 2011 bij zijn stakeholders, heeft de VREG aangekondigd de regulering van de netinfrastructuur en het netgebeuren te zullen versterken, meer controle uit te oefenen op de investeringsplannen en de aansluitingsvoorwaarden op het net, de criteria voor het beoordelen van de investeringsplannen van de netbeheerders te herbekijken en meer transparantie te realiseren over het goedkeuringsproces van deze plannen. Zie VREG-ondernemingsplan 2012. Deze voornemens moeten nog grotendeels in praktijk worden gebracht.

<sup>23</sup> De VREG zelf stelt dat de directie marktwerking al geruime tijd enorm onder druk staat en dat zijn studie- en onderzoekscapaciteit erop achteruit gaat door de sluipende toename van de werklast over de afgelopen jaren, zowel als gevolg van de stijging van het aantal producenten en leveranciers als door het opleggen van een aantal nieuwe taken. De VREG stelt dat dit een belangrijke bedreiging vormt en proactief optreden steeds moeilijker maakt. Zie VREG (2013).

- Bovenop de reeds bestaande capaciteitskortingen, komen de lineair opgelegde besparingen, beslist door de Vlaamse Regering, en werden opnieuw bijkomende taken aan de VREG opgelegd die niet bij een regulator thuishoren<sup>25</sup>.
- Ook de recente hervorming van de certificatiesystemen zorgt voor een grotere complexiteit en voor heel wat extra controle- en beheerstaken<sup>26</sup>. Daarbij werden opnieuw bijkomende opdrachten aan de VREG gegeven en stijgt de moeilijkheidsgraad van al bestaande taken zoals de jaarlijkse berekening van het aantal in te leveren certificaten.
- Tot slot is er de nieuwe bevoegdheid van de VREG op het vlak van regulering van de distributienettarieven als gevolg van de 6<sup>e</sup> staatshervorming. De VREG heeft aangegeven dat er hiervoor binnen zijn huidige personeelsbestand geen capaciteit beschikbaar noch vrij te maken is, tenzij door andere decretaal opgelegde taken niet meer uit te voeren.
- De VREG heeft zelf al langer gesteld dat zijn personeelsformatie (35 personen) onvoldoende is om al zijn taken uit te voeren<sup>27</sup>. In opdracht van zijn nieuwe raad van bestuur stelt de VREG sinds kort onomwonden dat zonder de nodige versterkingen de uitvoering van een aantal taken of acties zal worden geschrap<sup>28</sup>. Er wordt prioriteit gelegd bij zgn. kerntaken.
- Het gaat dan in eerste instantie om de regulerende taken, opgelegd aan energieregulatoren in het derde Europese energiepakket, en hiermee nauw verbonden activiteiten. Naast deze regulatoire taken beschouwt de VREG zelf het toezicht op de handel en de inlevering van garanties van oorsprong en groene stroom-en WKK-certificaten als een kerntaak.
- De individuele behandeling van dossiers inzake groenestroominstallaties of WKK's, en de controle ter plaatse van deze installaties, beschouwt de VREG niet meer als zijn taak. Daarom werden afspraken gemaakt om tegen einde 2013 een reeks uit-

---

<sup>24</sup> In 2011 kreeg de VREG in uitvoering van de Derde Elektriciteitsrichtlijn de decretale taak om geschillen van afnemers tegen hun netbeheerder te beslechten. Voordien moest de VREG enkel geschillen beslechten over de toegang tot het net en de naleving van de technische reglementen. In zijn ondernemingsplan 2012 en 2013 noemde de VREG deze nieuwe taak een groot risico. "Binnen het huidige personeelsbestand is er immers nauwelijks ruimte voor het opnemen van deze taak." De VREG wees ook op mogelijke rechter en partij situaties, en op een mogelijke (grote) negatieve weerslag van deze taak op de realisatie van andere taken en projecten.

<sup>25</sup> Met name de behandeling van steunverleningsdossiers inzake groene warmte- en restwarmteprojecten, wat niet enkel een uitvoerende taak is die niet thuishoort bij een regulator voor elektriciteit en gas, maar ook een taak is die zelfs niet noodzakelijk iets met elektriciteit of gas te maken heeft. Zie SERV, Minaraad (2011c).

<sup>26</sup> Naast de reeds bestaande controles, die complexer worden als gevolg van de nieuwe wetgeving, gaat het om de controle op de doorrekening door de elektriciteitsleveranciers van de kosten van de naleving van de quotumverplichting aan hun eindklanten, de controle op de banking van certificaten door de netbeheerders, en de controle op de minimumsteun voor de installaties aangesloten op het transmissienet. De nieuwe regeling noodzaakt ook talrijke aanpassingen aan de certificatedatabank van de VREG. Zie VREG (2013).

<sup>27</sup> Het ondernemingsplan 2013 geeft een zeer helder en gedetailleerd inzicht in de problematiek en leest als een ware noodkreet.

<sup>28</sup> Zie VREG ondernemingsplan 2013.

voerende taken van de VREG over te hevelen naar VEA (vnl. de behandeling van de groenestroom- en WKK-dossiers, de maandelijkse toekenning van steuncertificaten en garanties van oorsprong, met inbegrip van de huidige dossierbehandelaars van de VREG) en naar de netbeheerders (dossierbehandeling van de kleinschalige PV-dossiers).

- Voor de nieuwe bevoegdheid van de VREG op het vlak van regulering van de distributietarieven heeft de Vlaamse minister bevoegd voor energie op 11 januari 2013 in VESOC meegedeeld dat er extra middelen zullen worden uitgetrokken voor capaciteitsopbouw bij de VREG. Concreet wordt een budget voorzien voor studies en inbreng van externe expertise, en wordt de aanwerving van competent personeel in het vooruitzicht gesteld (2 VTE ter voorbereiding van de tariefbevoegdheid, en 4 VTE bijkomend bij de start van de nieuwe bevoegdheid).
- De SERV waardeert dat er nu maatregelen worden genomen. De situatie waarin de VREG is terecht gekomen, is immers onaanvaardbaar.
- Tegelijk kunnen de Vlaamse Regering en de VREG bijkomende maatregelen nemen om de kerntaken van de VREG veilig te stellen en herhaling van de huidige problematiek te voorkomen.

### 3.2. Aanbevelingen

#### Beperk het takenpakket van de VREG tot de regulatoire kerntaken (VR, VREG)

*De SERV meent dat de terechte vraag naar meer adequate bestaffing en middelen van de VREG in het ruimere kader moet worden geplaatst van de bestuurlijke organisatie en taakverdeling binnen het beleidsveld energie, waarbij het takenpakket van de VREG verder wordt afgeslankt en beperkt tot zijn regulatoire kerntaken. Die kerntaken zijn belangrijk genoeg en vergen al heel wat middelen op zich. Daar andere taken aan toevoegen zorgt voor rolvervinging en intering op die kerntaken.*

De SERV ondersteunt de vraag van de VREG<sup>29</sup> naar voldoende middelen en capaciteit om de toegewezen taken ten volle op te nemen. De huidige **bestaffing** volstaat daarvoor duidelijk niet. Nochtans is in de Europese richtlijnen en de Vlaamse regelgeving expliciet opgenomen dat ervoor moet worden gezorgd dat een regulator beschikt over voldoende mensen en middelen voor de uitvoering van zijn taken.

Niettemin moet volgens de SERV de problematiek van de onderbestaffing van de VREG worden bekeken in het **ruimere kader** van de organisatie van het Vlaams energiebeleid (zie verder onder punt 6.2) en de mogelijke overdracht van personeel en middelen van de CREG in het licht van de bevoegdheidsoverdracht als gevolg van de 6<sup>e</sup> staatshervorming (zie verder onder punt 6.2).

Voor de VREG houdt dit volgens de SERV in dat duidelijk prioriteit wordt gelegd bij zijn **kerntaken**, zoals ook eerder al door de SERV gevraagd. De VREG moet zich in de toekomst in het licht van de beperkte middelen en de toekomstige uitdagingen **volledig en uitsluitend** kunnen concentreren op zijn regulatoire taken, conform de Europese regelgeving. Deze kerntaken zijn uiterst belangrijk op zich en verdienen alle aandacht.

<sup>29</sup> VREG (2012a), VREG (2013).



Concurrentie van en verdringing door andere taken moet worden vermeden omdat ze zorgen voor taakvermenging en de regulatorwerking onder druk zetten. Ook vanuit meer principiële overwegingen meent de SERV dat taken die geen verband houden met de regulatorfunctie, en waarvoor er bijgevolg geen behoefte is aan speciale regels of voorzieningen op het vlak van onafhankelijkheid e.d., niet aan de VREG kunnen worden toevertrouwd.

Concreet ondersteunt de SERV dan ook het voornemen van de VREG om, met akkoord van de minister bevoegd voor energie en VEA, vanaf 2014 een aantal uitvoerende taken inzake dossierbehandeling die geen relatie hebben met de kerntaken van een regulator **over te dragen aan het VEA**, zelfs al gaan de betrokken personeelsleden mee over naar VEA. Het samenvoegen van de personeelsleden van VEA die het groenestroom- en warmtekrachtbeleid vorm geven en de personeelsleden van de VREG die de dossiers van de groene stroom- en warmtekrachtcertificaten behandelen (samen met de zes nieuwe personeelsleden die zouden worden aangeworven voor het observatorium), laat bovendien wellicht ook toe om efficiëntiewinst te boeken. De SERV staat ook achter het voornemen om de dossierbehandeling door de VREG van de kleinschalige PV-dossiers over te dragen, maar vindt de keuze voor de netbeheerders minder gelukkig (zie verder onder punt 6.2).

Bovendien meent de SERV dat moet worden bekeken of de **niet-regulatoire taken** die de VREG blijkbaar nog steeds tot zijn kerntaken rekent, wel door de VREG moeten worden uitgevoerd. Het gaat dan met name om taken op het vlak van de certificaten-systemen die nog wel bij de VREG zouden zitten. De SERV stelt vast dat die op korte termijn opnieuw een hypotheek leggen op de uitvoering van de kerntaken van de VREG. In zijn ondernemingsplan 2013 kondigt de VREG immers aan dat zijn directie marktwerking ook in 2013 de focus zal leggen op de implementatie van de nieuwe wetgeving terzake. Dit houdt in dat een aantal andere projecten op lager pitje worden gezet (bv. verbetering V-test<sup>30</sup>) en dat er heroriënteringen gebeuren van mensen en middelen van andere directies om de capaciteit van de directie marktwerking i.v.m. de hervorming van het certificatenstelsel te versterken. De SERV vindt beide gevolgen ongewenst. Het kan niet dat een niet-regulatoire taak een **hypotheek** legt op de regulatoire kerntaken. De bedoelde taken (bv. controle op de naleving van de quotumverplichtingen, de quotumberekeningen en vrijstellingen) kunnen volgens de SERV omwille van de efficiëntie (uniek loket, beheer van de databank...) beter eveneens bij VEA ondergebracht worden (vgl. tevens met de controle op de overige openbare dienstverplichtingen). De VREG heeft volgens de SERV wel de taak om de marktwerking op de certificatenmarkt (en de repercussies ervan op de elektriciteitsmarkt) op te volgen, ten einde toe te zien op de mededinging en op eventuele ongewenste situaties van marktmacht (zie ook p. 29).

De SERV meent tot slot dat ook de rol van de VREG op het vlak van **beleidsondersteuning** moet worden herbekeken. Het is – zoals verder in punt 4.2 wordt toegelicht –

---

<sup>30</sup> De VREG schrijft in zijn ondernemingsplan 2013: “De VREG had een grondige herwerking van de V-test gepland. Het maandelijks updaten van de V-test, de controles hierop en het toezicht op de prijzen in het algemeen vergt reeds 1 VTE binnen de VREG. Meer capaciteit vrijmaken binnen de VREG voor de herwerking van de V-test, kan niet zonder andere taken uit het ondernemingsplan te laten vallen. Daardoor zijn we genoodzaakt om eerder te gaan voor een geleidelijke implementatie van de “guidelines of good practices” rond prijsvergelijkingsites van de Europese koepel van energieregulators”.

niet aangewezen dat de VREG in opdracht van de regering de voorbereiding van nieuwe regelgeving op zich neemt, tenzij dat gebeurt in de vorm van een publiek beschikbaar en onafhankelijk advies<sup>31</sup>. De SERV vindt het evenmin aangewezen dat de VREG wordt aangeduid als de instantie die beleidsplatformen moet organiseren waarop het overleg met de doelgroepen gebeurt in voorbereiding van toekomstige regelgeving of beleidsinitiatieven van de Vlaamse Regering. Dat is de taak van de energieadministratie. Als de VREG dat doet, is snel sprake van rolvervaging en kan de regulator gemakkelijk worden vereenzelvd met het beleid of de regelgeving van de regering waartegenover een zekere afstand en onafhankelijkheid moet worden bewaard. De bedoelde overlegtaken nemen bovendien ook schaarse tijd en middelen van de VREG in beslag die niet ingezet kunnen worden voor de kerntaken als energieregulator. Uiteraard kan de VREG wel bij dat overleg betrokken worden, met name om informatie en technische expertise aan te dragen. Ook de organisatie van consultaties en stakeholdersoverleg door de VREG in het kader van zijn eigen regulatoire bevoegdheden (bv. technisch reglement, tariefregulering...) blijft voor alle duidelijkheid wel een taak van de VREG (zie verder onder punt 5.2).

### Zorg voor goede en eenvoudige energieregelgeving (VR)

*De SERV meent dat ook preventief moet worden gewerkt op de omvang van het takenpakket van de VREG (en van andere entiteiten) door meer expliciete aandacht voor goede en eenvoudige regelgeving, en door de uitvoeringslasten steeds mee te nemen in alternatievenonderzoek en beleidsbeslissingen. Bij de voorbereiding van nieuwe energiewetgeving zou meer systematisch en vollediger gebruik gemaakt moeten worden van de beschikbare instrumenten voor goede en eenvoudige regelgeving*

Uit jaarverslagen van de VREG blijkt dat de VREG heel wat tijd en energie steekt in de communicatie van nieuwe regelgeving en via mededelingen verduidelijking moet geven bij ingewikkelde bepalingen of bij de wijze waarop sommige bepalingen moeten worden uitgevoerd. De VREG organiseert ook regelmatig stakeholderoverleg om problemen die achteraf blijken met de toepassing van de wetgeving te detecteren en aan te pakken. De talrijke wijzigingen aan de energiewetgeving die deels het gevolg zijn van tekortkomingen in de regelgeving, veroorzaken bovendien ook toepassingslasten bij de VREG zelf (bv. aanpassingen aan de certificatedatabank).

De SERV wenst daarom nogmaals het belang te beklemtonen van **goede en eenvoudige regelgeving**<sup>32</sup>. Het is bv. duidelijk dat de keuze voor en de recente hervorming van het groene stroom en WKK-certificatensysteem leidt tot een zeer complexe regeling met hoge uitvoeringslasten, die deels vermeden (hadden) kunnen worden door een andere keuze van instrumenten of modaliteiten<sup>33</sup>. Door goede en eenvoudige regelgeving kunnen ook de talrijke wijzigingen aan de wetgeving voor een deel worden vermeden, kunnen de controles gemakkelijker gebeuren, kan het aantal vragen en het

<sup>31</sup> Ook de VREG zelf stelt dat de beleidsvoorbereiding van het Vlaams energiebeleid (o.a. opmaken van energiewetgeving) geen kerntaak van de VREG kan zijn, gezien de onafhankelijke rol die de VREG moet spelen ten opzichte van de politieke overheden. Advisering moet wel als kerntaak behouden blijven. Zie VREG (2013).

<sup>32</sup> Zie de kenmerken van goede regelgeving zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Zie tevens SERV (2010a), SERV (2010b), SERV (2011a).

<sup>33</sup> SERV, Minaraad (2011b), SERV, Minaraad (2012b).

aantal geschillen bij de VREG worden verminderd, en is ook informatieverstrekking eenvoudiger.

Hiervoor is in de eerste plaats de toepassing nodig van reeds bestaande instrumenten om de kwaliteit van de besluitvorming en van de beleidsbeslissingen te bewaken en te versterken. De SERV vraagt immers met grote regelmaat in adviezen om het **voorbereidingsproces** voor de energiereglementering te verbeteren. Al te vaak moet worden vastgesteld dat, ondanks de RIA-verplichting, voorgenomen energieregeling weinig onderbouwd en gemotiveerd wordt in het licht van mogelijke alternatieven en dat een becijfering van de impact ervan vaak ontbreekt. Dat geldt ook voor zaken zoals de beheerskosten voor de overheid of de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

In vergelijking met sommige andere beleidsvelden wordt in het energiebeleid ook zeer weinig gewerkt met **conceptnota's** in een vroege fase van de beleidsontwikkeling. Het gevolg is dat **advisering** vooral of uitsluitend in een eindfase plaatsvindt, op een moment dat de keuzes politiek al vastliggen en er helaas nog weinig ruimte is voor een open discussie en inbreng van alternatieve beleidsopties. Dat is een spijtige zaak want in veel gevallen zijn problemen die achteraf blijken in adviezen voorspeld, zowel door de VREG als door de SERV.

### Versterk de netregulering (VREG/VR)

*De SERV vraagt dat de VREG meer aandacht geeft aan zijn regulatoire kerntaak op het vlak van de regulering het netbeheer en van de investeringen in de distributienetten. De Vlaamse Regering zou in het energiedecreet de planningshorizon van de investeringsplannen van de netbeheerders moeten vergroten en de goedkeuringsprocedure moeten aanpassen. Zij moet ook in overleg met alle betrokkenen zorgen voor een achterliggende visie en planning op langere termijn.*

De VREG is verantwoordelijk voor de **regulering van de distributienetten**. Met name is de VREG verantwoordelijk voor de technische reglementen en moet de VREG jaarlijks de indicatieve investeringsplannen van de netbeheerders goedkeuren<sup>34</sup>. Zo'n investeringsplan bestrijkt een periode van drie jaar en moet een gedetailleerde raming bevatten van de behoeften en van de benodigde investeringen. De VREG controleert of de investeringen voorzien in het investeringsplan volstaan om op een adequate en doeltreffende manier aan de capaciteitsbehoeften te voldoen, met specifieke aandacht voor de aansluiting van decentrale productie op het net en de evolutie van de aansluitings- en aansluitbaarheidsgraad op het distributienet.

Er is een **versterking** van deze kernopdracht van de VREG nodig

Wat ten eerste de **investeringsplannen** betreft, heeft de SERV vroeger al gesteld dat de relatief korte planningshorizon (3 jaar t.o.v. het federale ontwikkelingsplan met een tijdshorizon van 10 jaar) er voor zorgt dat de plannen vooral gericht zijn op de korte termijn en middellange termijn en op nakende of wachtende aansluitingsaanvragen. Bovendien heeft de regulering van de investeringsplannen door de VREG in de praktijk

<sup>34</sup> De VREG moet ook toelating verlenen voor de aanleg van een gesloten distributienet dat de grenzen van de eigen site overschrijdt en voor de aanleg van een directe lijn die de grenzen van de eigen site overschrijdt en moet hierbij enkele wettelijke vastgelegde criteria in acht nemen. De aanleg en het beheer van een gesloten distributienet op eigen site is toegelaten na voorafgaande melding aan de VREG.

vandaag meer de vorm van passief toezicht (op enkele beperkte criteria) dan van actieve regulering, terwijl volgens de SERV de vraag of, hoe en op welke behoeften de netbeheerders zullen inspelen (zullen die netaansluitingen, netaanpassingen, netuitbreidingen... realiseren of niet, in welke mate en aan welke voorwaarden?) in grote mate mee gestuurd moet worden door de overheid. In dat verband zijn ook maatschappelijke betrokkenheid en transparantie van de investeringsplannen volgens de SERV cruciale werkpunten (zie ook verder)<sup>35</sup>.

In reactie op deze eerdere bemerkingen van de SERV en op de bevraging die de VREG zelf organiseerde in juni 2011 bij zijn stakeholders, heeft de VREG aangekondigd de regulering van de netinfrastructuur en het netgebeuren te versterken, meer controle uit te oefenen op de investeringsplannen en de aansluitingsvoorwaarden op het net, de criteria voor het beoordelen van de investeringsplannen van de netbeheerders te herbekijken en meer transparantie te realiseren over het goedkeuringsproces van deze plannen.

De SERV verwelkomt deze voornemens, die nog grotendeels in praktijk moeten worden gebracht, maar wenst te beklemtonen dat ze nog onvoldoende zijn in het licht van de gemaakt bemerkingen. Ten gronde wenst de SERV te benadrukken dat de regulering van investeringen in de distributienetten een **bijzonder belangrijke taak** is die meer aandacht behoeft. Doordat sinds de liberalisering van de elektriciteitsmarkt productie en levering gescheiden zijn van transport en distributie, zijn immers adequate regulering en incentives voor de netbeheerders nodig. Anders is er een risico dat de netinvesteringen te beperkt zijn, achterblijven op investeringen in productie, of niet efficiënt gebeuren terwijl de behoefte om de netten uit te breiden, te vernieuwen, te versterken, te koppelen, te interconnecteren en te verslimmen de komende jaren zeer aanzienlijk zal zijn. Dat betekent dat de VREG een meer actieve rol moet spelen bij de regulering van deze investeringen teneinde een goede balans te bereiken tussen de kwaliteit van de netten (o.a. leveringszekerheid<sup>36</sup>), de effectiviteit (vermijden dat er te weinig in de netten wordt geïnvesteerd) en de efficiëntie (vermijden van niet nuttige investeringen en te dure netten). Ook in de nieuwe bevoegdheden van de VREG op het vlak van de regulering van de distributienettarieven na de 6<sup>e</sup> staatshervorming moet dit een belangrijk aandachtspunt zijn (zie verder).

Tegelijk meent de SERV dat beslissingen over netten en investeringen in netten maatschappelijke keuzes vergen die niet aan de netbeheerders en de regulator alleen kunnen worden overgelaten<sup>37</sup>. Een investering in de energieinfrastructuur is immers veelal niet terug te brengen tot een 'harde' businesscase, maar vindt in meer of mindere mate haar rechtvaardiging in een visie op de langetermijnbehoefte aan infrastructuur. Dat betekent dat er achterliggend aan de investeringsplannen voor de netten een **maatschappelijk overlegde concrete visie en meerjarenplan** moet zijn van de productie-

---

<sup>35</sup> SERV (2011a).

<sup>36</sup> De SERV stelde vroeger bv. reeds dat de regulatoren de investeringsplannen van de netbeheerders grondiger zouden moeten beoordelen op basis van een lange termijn-risico-analyse. Zo'n risico-analyse zou o.a. locatiespecifiek moeten aangeven waar de risico's op onderbrekingen en storingen door een ontoereikend net nu en in de toekomst het grootst zijn. Dat vereist meer, betere en transparantere informatie over de huidige problemen in het net en over de toekomstige vereisten voor het net. Zie SERV (2012b).

<sup>37</sup> SERV, Minaraad (2011a), SERV (2011a), SERV, Minaraad (2011b).

capaciteit, de vraagsturing, opslag enz. Dat ontbreekt vandaag nog, met als gevolg dat de kosten hoog kunnen oplopen omdat het beleid niet bewust kiest welk energiesysteem men wil en omdat de huidige regulering de netbeheerders en de producenten niet aanzet tot coördinatie van de investeringen in netinfrastructuur en in productie-installaties<sup>38</sup>.

De SERV pleit daarom nogmaals voor het vastleggen door de overheid van een duidelijk kader en verwachtingen voor de ontwikkeling van de productie- en netinfrastructuur, zonder over te hellen naar micromanagement over individuele investeringsbeslissingen, dat afgestemd is op de Europese initiatieven en ontwikkelingen<sup>39</sup>. Binnen dit kader kunnen de netbeheerders dan hun expertise aanwenden door de juiste netinvesteringen voor te stellen en te bundelen in de investeringsplannen, onder controle van de regulatoren<sup>40</sup>. Zo'n werkwijze biedt meer garanties op maatschappelijk gedragen beslissingen die goed afgestemd zijn op de langetermijnbehoefte aan infrastructuur. De SERV verwijst terzake ook naar zijn adviezen over versnelling van investeringen, waarin het belang van een kwalitatieve "voorfase", tijdige inspraak en een trechtersvormige besluitvorming werden onderschreven<sup>41</sup>.

Wat ten tweede het **netbeheer** betreft (eens het net er ligt), heeft de VREG de belangrijke taak om de technische reglementen op te stellen en te handhaven. Het belang en de complexiteit van deze reguleringstaak nemen toe als gevolg van een aantal technologische en maatschappelijke ontwikkelingen (decentrale en variabele elektriciteitsproductie, vraagsturing, opslag, afschakeling en balancing, digitale technieken en slimme netten, nieuwe rollen en marktactoren...).

Ook aan het netbeheer zijn daardoor in toenemende mate **belangrijke vraagstukken** verbonden, zoals de verdeling van schaarse stroom bij eventuele productietekorten (noodplanning, afschakelregeling, productiebeperkingen...<sup>42</sup>), de regulering van productie-installaties bij productieoverschotten (welke prioriteiten gelden er en worden afgeschakelde productie-installaties voldoende vergoed?), de flexibilisering van productie

---

<sup>38</sup> Dit wordt bevestigd door de studie "Onthaalcapaciteit decentrale productie in Vlaanderen 2011-2020" van Eandis, Infrax en Elia (2012). Daarin wordt aangegeven dat de kosten van de benodigde netversterkingen en netinvesteringen aanzienlijk zijn, en dat de huidige inplanting van de hernieuwbare energieprojecten op 'ad hoc' basis het voor de netbeheerders bijzonder moeilijk maakt om op een gestructureerde en kostenefficiënte manier netaanpassingen en –investeringen uit te voeren en proactief in te plannen. Als investeringen in productie-installaties om het even waar gebeuren - bij gebrek aan ruimtelijke energieplanning en investeerders in hernieuwbare energie slechts een deel van de kosten van de netaanpassingen die zij veroorzaken moeten betalen - kunnen de kosten (en nettarieven) zeer hoog oplopen zonder dat de maatschappelijke baten-kosten verhouding positief is. Dit kan leiden tot het solidariseren van onverantwoorde kosten van netaanpassingen, die grotendeels worden doorgerekend in de nettarieven ongeacht de vraag of de meest efficiënte keuzes gemaakt werden.

<sup>39</sup> Zie de voorstellen van de Europese Commissie voor een trans-Europese energie-infrastructuur en voor een energie-infrastructuurpakket."

<sup>40</sup> SERV, Minaraad (2011a).

<sup>41</sup> SERV (2010c), SERV (2011d).

<sup>42</sup> Vandaag is er een federale regeling terzake. Volgens de SERV is het wenselijk dat die beter rekening zou houden met o.a. de timing van het noodgeval, de gevoeligheid van de dienstensector voor stroomonderbrekingen, de (selectieve) uitrol van slimme meters en de inspanningen die afnemers deden om energie te besparen. Zie SERV (2012b).

en verbruik (bv. via peakshaving en vallyfilling<sup>43</sup>), de preventie van storingen en onderbrekingen en als ze zich toch voordoen de regulering van de gevolgen ervan, de regulering van mogelijke crisissituaties (noodleverancierregeling, beleid bij mogelijke “externe schokken”<sup>44</sup>), enz. Die houden bijzondere uitdagingen in voor de regulering van het netbeheer.

### Bereid de nieuwe tariefbevoegdheid van de VREG nu voor (VREG/VR)

*De SERV beklemtoont de dringende noodzaak om op niveau van de VREG en de Vlaamse Regering de nieuwe tariefbevoegdheid voor te bereiden. De SERV dringt daarom aan op een snelle implementatie van het voornemen van de minister om hiervoor bijkomend, competent personeel te voorzien bij de VREG. Daarnaast is er intens overleg en samenwerking met de CREG nodig, alsook een dialoog met de SERV. De Vlaamse Regering moet tevens werk maken van de voorbereiding van Vlaamse regelgeving die de tariefbevoegdheid van de VREG wettelijk omkadert.*

Het vaststellen of goedkeuren van de distributienettarieven of de berekeningsmethodes hiervoor behoort volgens de Europese regels ondubbelzinnig de exclusieve en autonome **bevoegdheid van de regulator**. Vandaag is dat de CREG en na de staatsherforming de VREG.

De huidige (federaal vastgelegde) distributienettarieven werden bevroren tot eind 2014. Vanaf 1 januari 2015 zouden nieuwe (Vlaamse) tarieven van kracht moeten worden.

Om het regulerende kader inzake de nettarieven tijdig klaar te krijgen en de nog ontbrekende specifieke expertise bij de VREG op te bouwen, is het uiterst dringend geworden dat de VREG onmiddellijk de **nodige werkmiddelen en personeelsleden** vrijmaakt voor de voorbereiding van deze overdracht van de tariefbevoegdheid.

**Verlenging** van de huidige meerjarentarieven die eind 2014 aflopen, is voor de SERV immers **geen optie**. De distributienetbeheerders maken vandaag immers kosten (o.a. verplichte opkoop van certificaten) die zij door de bevroering van de nettarieven nu nog niet in hun tarieven kunnen<sup>45</sup> of willen<sup>46</sup> doorrekenen, maar pas na afloop van de huidi-

<sup>43</sup> Peakshaving vermindert het energieverbruik op piekmomenten en kan de kans op productietekorten verkleinen. Vallyfilling zorgt ervoor dat er bij dalvraag (voldoende) geconsumeerd wordt, zodat bepaalde installaties (bv. windturbines) niet afgeschakeld hoeven te worden.

<sup>44</sup> Het gaat dan niet zozeer om voorzienbare onzekerheden waarop eenvoudig kan worden geanticipeerd (bv. volumeparameters in prijsregulering) maar om “onbekende onbekendheden” of zgn Black Swans (gebeurtenissen die onwaarschijnlijk zijn, maar enorme implicaties hebben als ze zich toch voordoen). Hiervoor moet dan worden gedacht aan vooraf vastgelegde procedures voor consultatie, onderhandeling en besluitvorming, die tenminste de tijd reduceren die nodig is om te reageren en de transparantie van de beslissingen te vergroten.

<sup>45</sup> De grote tekorten die de netbeheerders vandaag opbouwen als vordering op de toekomst zijn in hoofdzaak te wijten aan enerzijds de onderschatting - ten tijde van de goedkeuring van de meerjarentarieven - van de kosten van hun openbare dienstverplichtingen en anderzijds aan een overschatting van de groei in het verbruik.

<sup>46</sup> In de federale regelgeving is voorzien dat binnen de tarifaire periode op vraag van de netbeheerders wijzigingen mogelijk zijn als de geprojecteerde kosten sterk afwijken van de reële kosten. Concreet werden zo de tarieven in 2011 al eens gewijzigd omwille van de sterk stijgende kosten van openbare dienstverplichtingen verbonden met de opkoopplicht voor groenestroomcertificaten van PV-installaties. Wat de huidige situatie betreft, hebben de netbeheerders aan de CREG integendeel zelf gevraagd om de distributienettarieven te verlengen voor de exploitatiejaren 2013 en 2014.

ge meerjarentarieven. De SERV vreest dan ook een belangrijke tariefschok na 2014, op het moment dat de VREG bevoegd wordt voor de regulering van de distributienettarieven. Immers, zolang er te weinig wordt doorgerekend, moeten de netbeheerders deze kosten prefinancieren, en lopen de naar de toekomst doorgeschoven lasten (kosten + prefinanciering) verder op. Het gaat om zeer aanzienlijke bedragen - volgens nog voorzichtige berekeningen van de SERV om een bedrag van meer dan 500 miljoen euro dat tussen 2012 en 2015 wordt opgebouwd en dat doorgeschoven wordt naar de toekomst<sup>47</sup> - die door recente beleidsbeslissingen verder worden verhoogd<sup>48</sup>. Deze doorgeschoven lasten komen bovenop de stijgende andere kosten van het energiebeleid<sup>49</sup>, die op een of andere manier zullen worden verrekend.

Verder uitstel van de discussie over de distributienettarieven, en achterliggend over de financiering van het energiebeleid, is dus geen oplossing maar **vergroot het probleem**.

Ook de **loutere overname** van de federale regelgeving en de tariefmethodologie van de CREG is **geen optie**. Ten eerste werd de tariefmethodologie die tot dusver (periode 1 januari 2009 tot 31 maart 2011) door de CREG werd gehanteerd, in de praktijk niet volledig toegepast zoals voorzien<sup>50</sup> en is ze qua methode voorbijgestreefd. De CREG heeft een nieuwe, meer state-of-the-art tariefmethodologie uitgewerkt<sup>51</sup>, maar die werd (anders dan voor de transmissienettarieven) nog niet toegepast voor de distributienettarieven. O.a. op vraag van de regionale regulatoren wordt gebruik gemaakt van de overgangsregeling in de elektriciteitswet om de lopende regulatoire periode 2009-2012 met 2 jaar te verlengen tot en met einde 2014<sup>52</sup>. Het heeft volgens de SERV echter geen zin om in Vlaanderen de voorbijgestreefde methodologie uit 2009 over te nemen. Over de nieuwe door de CREG uitgewerkte tariefmethodologie heeft het vereiste overleg en de noodzakelijke consultatie (cf. elektriciteitswet) nog niet plaatsgevonden. Die moeten dus in elk geval nog gebeuren (volgens een door het Vlaamse parlement vast te leggen procedure). Ten tweede kan ook de federale regelgeving niet zomaar worden overgenomen. De vroegere KB's (één voor elektriciteit en één voor gas) die betrekking hadden op de tariefregulering werden opgeheven wegens niet langer verenigbaar met de vereisten van het derde Europese energiepakket. In de elektriciteitswet is nu een nieuwe procedure opgenomen voor de goedkeuring van de tariefmethodologie en de

---

<sup>47</sup> SERV, Minaraad (2012a, 2012b).

<sup>48</sup> De SERV stelt vast dat de Vlaamse Regering met haar voorstel tot banking van certificaten en door de onvolledige aanpak van de certificatenoverschotten de naar de toekomst doorgeschoven kosten extra laat oplopen. Het gaat naar schatting om 11 mio bankingrente en 30 mio garantiekosten voor de te banken certificaten. Evt. tot 50 mio extra prefinancieringskosten door langer te banken, door prefinancieringsrente voor de certificaten die door overschotten noodgedwongen gebankt moeten worden, zonder vergoeding. SERV, Minaraad (2012c).

<sup>49</sup> Door de stijgende quota zullen leveranciers ook meer gaan doorrekenen in de toekomst. Ook stijgen de kosten van offshore-windenergie, de transmissienettarieven en de kosten van netaanpassingen.

<sup>50</sup> De tarifaire methode bevat ook een incentive-component via een verbeteringscoëfficiënt (X-factor) die toegepast wordt op de beheersbare kosten. In de praktijk wordt deze incentivebenadering echter niet toegepast omwille van een uitspraak van het Hof van Beroep.

<sup>51</sup> De nieuwe methode volgt een meer op incentives gerichte benadering in lijn met de ontwikkelingen in sommige andere landen.

<sup>52</sup> De motivering daarvoor is opgenomen in de CREG-beslissingen over de tarieven van de diverse netbeheerders. Zie bv. <http://www.creg.info/pdf/Beslissingen/B633E-24NL.pdf>

tarieven. De elektriciteitswet bevat ook nieuwe vormelijke en inhoudelijke richtsnoeren voor de tariefmethodologie. Maar ook deze nieuwe bepalingen blijven discussie uitlokken over hun rechtsgeldigheid<sup>53</sup>. Het heeft volgens de SERV geen zin om in Vlaanderen een federale wet over te nemen waarvan de juridische basis wankel is.

Het voorgaande impliceert dat de VREG - zoals door de SERV al in juni 2012 gevraagd<sup>54</sup> - al volop met de voorbereiding van de nieuwe tariefbevoegdheid zou moeten bezig zijn. Gelet op de Europese regels en de ervaringen van de CREG en van andere regulatoren vergt de goedkeuring van een nieuwe tariefmethodologie minstens een jaar<sup>55</sup>. De indiening en goedkeuring van nieuwe nettarieven op basis van die tariefmethodologie vergt nog eens een jaar<sup>56</sup>.

In de praktijk moet de VREG echter nog zo goed als alles opstarten. De huidige situatie vormt m.a.w. een **groot risico**, temeer daar tariefregulering een technische complexe opdracht, die specifieke (vnl. economische en boekhoudkundige) kennis, deskundigheid en capaciteit vereist. Die kennis, deskundigheid en capaciteit zijn vandaag niet aanwezig bij de VREG. De VREG is zich daar ook van bewust.

De SERV dringt daarom ten eerste aan op een snelle implementatie van het voorstellen van de minister om hiervoor **competent personeel** te voorzien, bij voorkeur door overdracht van personeelsleden van de CREG. Een loutere verhoging van het budget voor inhuren van externe expertise is niet voldoende. Er moet immers ook capaciteit zijn om de ingehuurde know how te capteren en om (op korte termijn) op eigen benen te staan voor zo'n belangrijke bevoegdheid.

Ten tweede moet de Vlaamse Regering werk maken van de voorbereiding van Vlaamse **regelgeving** die de tariefbevoegdheid van de VREG wettelijk omkadert en die de VREG de nodige richtsnoeren, informatierechten en controlebevoegdheden<sup>57</sup> geeft om zijn nieuwe taak te kunnen uitvoeren. Het belang van een goede wettelijke basis voor

---

<sup>53</sup> De CREG besliste in juni 2012 om een verzoek tot nietigverklaring van de wet in te dienen bij het Grondwettelijk Hof en een klacht in te dienen bij de Europese Commissie. Een arrest van het Grondwettelijk Hof wordt verwacht rond juli 2013. Zie tevens het advies van de Raad van State van 31 mei 2011 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen".

<sup>54</sup> SERV (2012a)

<sup>55</sup> Zowel de CREG als buitenlandse regulatoren zoals OFGEM en de NMa-Energiekamer houden bij het uitwerken van een nieuwe tariefmethodologie rekening met termijnen van 12 tot 24 maanden. Als de VREG een andere methodologie zou willen hanteren dan de door de CREG uitgewerkte nieuwe tariefmethodologie moet daarbij uiteraard nog de ontwikkeltijd van die nieuwe methodologie worden geteld.

<sup>56</sup> De werkwijze is immers dat de tarieven door de netbeheerders worden berekend op basis van de tariefmethode. Hiervoor is in de elektriciteitswet 6 maanden voorzien. Deze tariefvoorstellen worden vervolgens ter goedkeuring aan de regulator voorgelegd. De ervaring leert dat die goedkeuringsfase ook veel tijd in beslag kan nemen, eveneens een half jaar, gelet op de talrijke mogelijke twistpunten.

<sup>57</sup> In competitieve markten leveren prijzen de nodige informatie op over kosten van producenten en voorkeuren van consumenten. In gereguleerde markten met monopolies zoals bij netbeheer is dat niet het geval, en moet men terugvallen op verplichtingen om de nodige informatie tijdig en in het benodigde detail te verkrijgen van de marktactoren zelf, en op instrumenten die helpen te verzekeren dat de ontvangen informatie adequaat is gelet op de informatieasymmetrie tussen regulator en gereguleerde. Zoniet kunnen informatieasymmetrie en informatieafhankelijkheid gemakkelijk leiden tot gebreken in het functioneren van een regulator.



de tariefbevoegdheid kan niet voldoende worden beklemtoond (cf. negatieve ervaringen op federaal niveau met heel wat juridische procedures bij het Hof van Beroep, het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof van Justitie voor gevolg).

Ten derde meent de SERV dat er intens overleg en samenwerking met de **CREG** moet worden georganiseerd. Gelet op de geschetste problematiek, ziet de SERV immers weinig andere opties dan een intense samenwerking tussen de VREG en de CREG, in elk geval in de komende periode. Dat is niet enkel wenselijk voor de overdracht van kennis en ervaring (en eventueel middelen), maar ook voor de **afrekening van de lopende tariefperiode**. Dat laatste lijkt een groot en onderbelicht probleem dat nog dringender is dan de tariefmethodologie omdat het gaat over de periode die nu loopt en de CREG heeft aangegeven dat hij deze afrekening niet meer zal doen, op vraag van (o.a.) de VREG. Er is hierover dringend duidelijkheid nodig, o.a. over de criteria die men zal hanteren voor deze afrekening<sup>58</sup>.

Tot slot vraagt de SERV om betrokken te worden bij de verdere voorbereiding van de tariefbevoegdheid van de VREG. **Maatschappelijke betrokkenheid**, in het bijzonder van de SERV, bij de tariefregulering is nodig. Immers, regulering van de distributienettarieven is sociaal-economisch een zeer belangrijke bevoegdheid en doorspekt met talrijke politiek-maatschappelijke vragen<sup>59</sup>. Betrokkenheid is bovendien vereist om het noodzakelijke maatschappelijk draagvlak te creëren voor netinvesteringen gericht op de lange termijn aangezien vaak kan worden vastgesteld, in Vlaanderen maar ook elders, dat politici een hogere prioriteit geven aan lage prijzen voor de consumenten op korte termijn dan aan investeringen op korte termijn met het oog op een goede infrastructuur op lange termijn.

Inspraak is dus vanuit verschillende optiek wenselijk. Consultatie is trouwens door Europa verplicht. De clustering van de sociale partners binnen de SERV als strategische adviesraad voor de sociaal-economische aspecten van het energiebeleid, eventueel uitgebreid met de netbeheerders en andere marktactoren en/of belanghebbenden, is het uitgelezen maatschappelijk overlegplatform<sup>60</sup>. De SERV heeft rond tariefregulering

---

<sup>58</sup> Een voorbeeld zijn de kosten van de netbeheerders die in de tarieven terecht komen in het kader van hun opkoopverplichting van GSC. Die worden door de CREG berekend door de opkoopkosten te verminderen met de verwachte opbrengsten van de certificatenverkoop gerekend tegen de gemiddelde marktprijs (bv. 100). Deze gemiddelde marktprijs is echter geen goede indicator van de prijs die netbeheerders op de spotmarkt voor hun certificaten kunnen krijgen, omdat de verkoopprijzen van langlopende verkoopcontracten de gemiddelde marktprijs sterk beïnvloeden. In geval van overaanbod aan certificaten zoals nu het geval is, krijgen netbeheerders minder voor hun certificaten dan de gemiddelde marktprijs (de gemiddelde verkoopprijs voor verkoop door netbeheerders bedraagt nu 80 euro). Het is de vraag hoe de VREG (die in de toekomst zal oordelen over de distributienettarieven) met dit verschil (tussen 100 en 80) zal omgaan. Zal het volledige verschil tussen de reële opkoopkosten en de reële verkoopopbrengst in de tarieven terecht komen, of wordt hiervoor een andere oplossing gezocht?

<sup>59</sup> Regulering van de nettarieven houdt zoals reeds vermeld verband met talrijke hangende discussies, waaronder de bezorgdheid over de stijging van de elektriciteitsprijzen en specifiek over het hoge aandeel van de distributienettarieven hierin; de oplopende kosten van de openbare dienstverplichtingen (vnl. opkoopplicht groene stroomcertificaten) en de onhoudbaarheid op termijn van de huidige doorrekening ervan via de distributienettarieven (omdat de basis voor de doorrekening verkleint terwijl de kosten toenemen, waardoor een kleiner wordende groep steeds grotere lasten moet dragen); de wijze van kostentoe rekening van het gebruik van de netten en van netaanpassingen (cf. cascadeprincipe, netvergoedingen...); de eventuele rol van prijsregulering in het bevorderen van de kwaliteit van de netten en de leveringszekerheid van elektriciteit (preventie van storingen en onderbrekingen), enz.

<sup>60</sup> SERV (2012a).

bovendien al eerder nuttige expertise opgebouwd en is volop bezig om die te actualiseren. De SERV vraagt daarom om **vertegenwoordigd** te worden in een stuurgroep of begeleidingsgroep die de overdracht van de tariefbevoegdheid voorbereidt.

**Inhoudelijk** vraagt de SERV alvast dat de VREG in zijn tariefbeleid zou rekening houden met een aantal belangrijke uitdagingen en ontwikkelingen. Een daarvan is het zoeken naar **nieuwe vormen van regulering** die netbeheerders meer stimuleert op kwaliteit (bv. leveringszekerheid) en investeringen (vermijden dat er te weinig in de netten wordt geïnvesteerd), zonder de voordelen van de huidige reguleringsmethodiek (vnl. gericht op kostenefficiëntie en het vermijden van niet nuttige investeringen en te dure netten) te ondergraven.

Concreet gaat het dan – in aanvulling op eventuele bestaande mechanismen zoals bv. aansprakelijkheidsregels voor netbeheerders voor schade door storingen of onderbrekingen – om bijkomende sturing via indirecte instrumenten waaronder vergelijkende rapporten, normen of regelgeving over het vereiste minimum dienstverleningsniveau, specifieke financieringsmechanismen om (innovatieve) investeringen aan te moedigen, en zgn. output- of prestatiegebaseerde tarifiering voor de distributienettarieven in plaats van de huidige input- of kostengebaseerde tarifiering<sup>61</sup>. In een (beperkt) aantal landen wordt vandaag reeds gewerkt met aangepaste regulering (Verenigd Koninkrijk, Nederland, Italië...).

Een ander aandachtspunt is de rol van tariefregulering in de context van de sterke groei van **decentrale opwekking**. Zo kan zgn. *locational pricing* voor netbeheerders een belangrijk mechanisme zijn om de kosten van netaanpassingen te bewaken en te richten op plaatsen waar aansluitingen het meest waardevol zijn. Verder wordt in sommige regio's meer decentrale capaciteit bijgebouwd dan in andere regio's. Hierdoor ontstaat bij onvolledige solidarisering een regionaal onevenredige lastenverdeling tussen netbeheerders en eindklanten om een regionale of landelijke doelstelling voor hernieuwbare energie te realiseren. De sterke groei van decentrale opwekking wakkert ook de discussie aan over de meest gepaste financieringswijze van de netten. De gangbare financiering via de elektriciteitstarieven komt immers onder druk omdat de financieringsbasis krimpt door het groeiend aantal zelfproducenten en prosumenten, terwijl de kosten toenemen (cf. openbare dienstverplichtingen, netinvesteringen...). Hierdoor wordt de huidige financieringswijze op termijn onhoudbaar aangezien een groeiend aantal gebruikers niet meebetalen aan de stijgende kosten. In deze context heeft de SERV al herhaaldelijk gevraagd naar een debat en **toekomstvisie over de financiering**, waarbij verschillende opties worden bekeken<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Zulke outputtarifiering stelt nettarieven vast op basis van outputindicatoren geeft zo netbeheerders financiële incentives om de kwaliteit van de dienstverlening en hun netten op peil te houden of te verhogen, terwijl de meeste bestaande tariefmethoden gebaseerd zijn op inputindicatoren zoals bewezen aanvaardbare kosten.

<sup>62</sup> Zie bv. SERV, Minaraad (2011b)

## Bouw taken rond marktwerking en consumenten sterker uit (VREG)

*De SERV moedigt de VREG aan om verder te investeren in maatregelen gericht op de energieconsument (gezinnen en bedrijven). De SERV vraagt tevens dat de VREG meer capaciteit en deskundigheid uitbouwt op het vlak van zijn kerntaken rond marktwerking. Een analyse van de impact op de mededinging zou steeds een centraal onderdeel moeten zijn in adviezen van de VREG over voorgenomen nieuwe regelgeving van de Vlaamse Regering of bij de uitwerking van het eigen reguleringsbeleid.*

De VREG heeft in het verleden talrijke inspanningen gedaan om de **consument** te helpen om zijn weg te vinden op de Vlaamse energiemarkt. Vlotte toegang tot objectieve, betrouwbare informatie is inderdaad cruciaal voor een goede marktwerking en voor de “empowerment” van consumenten. De VREG heeft ook maatregelen genomen of bijgedragen aan maatregelen om de consument te beschermen (bv. inzake prijsvergelijking, switchen van leverancier, facturering, klachten, privacy, aansprakelijkheid, handhaving...). De SERV vraagt dat de VREG daarop verder blijft werken. De aanbevelingen van de Europese koepel van energieregulators (CEER) kunnen daarbij een leidraad zijn<sup>63</sup>.

De SERV meent dat de VREG daarnaast meer beleid en expertise moet ontwikkelen rond de meer ‘harde’ aspecten van **marktwerking en mededinging**. Daaronder vallen zaken zoals de transparantie van de markt en de transparantieplichtingen doen naleven, daadwerkelijke mededinging bevorderen, toezicht op de transparantie van de prijzen, tegengaan van kruissubsidies en restrictieve contractuele praktijken, toegang tot de markt, vermijden van discriminatie op het vlak van toegang tot de infrastructuur, belemmeringen wegnemen voor de toegang van nieuwkomers op de markt enz.

Dat is heel belangrijk voor een regulator, aangezien die expertise noodzakelijk is om een reeks kerntaken optimaal te kunnen uitvoeren. Beschikken over specifieke en specialistische **kennis en deskundigheid** die toelaat om de markt te reguleren, is misschien wel de belangrijkste voorwaarde om goed te kunnen functioneren als regulator. Het opleggen van en toezicht houden op de noodzakelijke en evenredige maatregelen om de daadwerkelijke mededinging te bevorderen en de goede werking van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt te waarborgen, is met de omzetting van het Europese derde energiepakket bovendien een expliciete opdracht van de VREG geworden.

---

<sup>63</sup> BEUC/CEER (2012).

De VREG heeft dergelijke expertise de voorbije jaren onvoldoende kunnen opbouwen. Dat blijkt bv. duidelijk in zijn **adviezen en beleidsvoorstellen**, waarin tot dusver weinig tot geen expliciete aandacht is geweest voor de inschatting van de impact op de mededinging terwijl dit bij uitstek van een regulator mag worden verwacht. In de beleidsvoorstellen van de VREG rond de hervorming van het certificatenstelsel bv. is dat duidelijk tot uiting gekomen<sup>64</sup>. Het blijkt ook uit de onbeschikbaarheid – tenzij via bijkomende query's – van voor concurrentie-analyse belangrijke informatie uit de certificatenbank<sup>65</sup>, uit de afwezigheid van sommige belangrijke marktindicatoren<sup>66</sup> en uit de publicatie van bepaalde marktindicatoren die niet altijd een goed beeld geven van de werkelijke situatie<sup>67</sup>. Dat heeft uiteraard ook gevolgen voor de regulering zelf. De VREG heeft bv. pas vrij laat gerapporteerd over het overaanbod op de groene stroom en WKK-certificatenmarkt<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> De VREG heeft in een gezamenlijk advies met VEA gepleit voor het behoud van het quotumsysteem, met bijsturing (VREG/VEA, 2011a). Daarin werd de impact op de marktwerking in de elektriciteitssector niet bekeken. Dat zou nochtans een belangrijk aandachtspunt moeten zijn in een analyse van ondersteuningsmechanismen voor groene stroom. Uit een recent rapport (december 2012) van de koepel van Europese energieregulatoren (CEER) blijkt dat naast België/Vlaanderen enkel Roemenië en gedeeltelijk Italië een quotumsysteem gebruiken. Alle andere landen gebruiken feed-in systemen of andere vormen van subsidiëring. Een quotumsysteem werkt namelijk enkel naar behoren als er een goede marktwerking is, d.w.z. een voldoende marktomvang met voldoende vragers en aanbieders, die de prijs individueel niet kunnen beïnvloeden. De certificatenmarkten interageren immers met gewone energiemarkten. Die zijn doorgaans geen voorbeelden van competitieve markten. Zie CEER (2012c) en Bollen en Van Humbeek (2012a).

<sup>65</sup> Bv. over wie de certificaten(overschotten) in handen heeft, bv. over hoeveel certificaten werden toegekend aan leveranciers, bv. over de prijzen van certificaten in nieuw afgesloten verkoopcontracten, ...

<sup>66</sup> Bv. over wie de productie in handen heeft (zowel van groene als grijze stroom, niet enkel in vermogens maar ook en vooral in effectieve productie, en met inzicht in de onderlinge banden tussen producenten), bv. over de volumes en prijzen die betrekking hebben op grote afnemers, bv. over de werkelijke productie aan groene stroom (die door de banding in toenemende mate verschilt van de cijfers over de toegekende certificaten), ...

<sup>67</sup> Een voorbeeld zijn de door de VREG gepubliceerde cijfers over de verhandelde volumes op de certificatenmarkt. Die zijn weinig relevant omdat certificaten meer dan eens verhandeld kunnen worden, maar ook omdat heel wat certificaten niet verhandeld worden, zoals de certificaten toegekend aan producenten die ook certificaatplichtig zijn. Deze certificaten blijven daardoor grotendeels buiten beeld (behalve voor de geïntegreerde spelers zelf). Ook de gerapporteerde gemiddelde prijzen van verhandelde certificaten zijn geen goede marktindicator. Omdat de handel hoofdzakelijk 'over the counter' gebeurt via bilaterale transacties op basis van lange termijn contracten, reageren gemiddelde prijzen met veel vertraging een gewijzigde marktsituatie. Zo dalen de gemiddelde marktprijzen van GSC pas recent, hoewel er al jarenlang een certificatenoverschot is. Ook kunnen prijzen verhullen dat bepaalde aanbieders hun certificaten gewoon niet kwijt raken. In feite zijn prijzen van nieuw afgesloten lange termijn contracten een betere marktindicator. Die gegevens zijn echter publiek niet beschikbaar, maar zijn natuurlijk wel gekend bij de leveranciers die de nieuwe contracten afsluiten. Verder kunnen de verkoopprijzen sterk afwijken van de gemiddelde prijzen en kunnen gerapporteerde verkoopprijzen afwijken van de effectieve verkoopprijzen omdat de VREG de gerapporteerde gegevens niet confronteert met gegevens van de fiscus. Zo is het mogelijk dat actoren om strategische redenen duurdere verkoopprijzen rapporteren om via een hogere gemiddelde marktprijs leveranciers met aankoopcontracten op basis van de gemiddelde marktprijs te benadelen.

<sup>68</sup> Marktrapport 2010 van 6 juli 2011, terwijl de overschottenopbouw al eerder belangrijk was. Het overschot warmtekrachtcertificaten (WKC) bedroeg na de inleverronde van 31/3/2009 bijna een miljoen. Na de inleverronde op 31/3/2010 bedroegen de overschotten al meer dan 1 miljoen groenestroomcertificaten (bijna de helft van de inleverplicht) en meer dan 2 miljoen warmtekrachtkoppelingcertificaten (meer de volledige inleverplicht).

De reden is dat de **directie marktwerking** – zo stelt de VREG zelf<sup>69</sup> – al geruime tijd enorm onder druk staat en dat ook zijn studie- en onderzoekscapaciteit erop achteruit gaat door de sluipende toename van de werklust over de afgelopen jaren, zowel als gevolg van de stijging van het aantal producenten en leveranciers als door het opleggen van een aantal nieuwe taken. De VREG stelde verder dat dit een belangrijke bedreiging vormt en proactief optreden steeds moeilijker maakt. De directie marktwerking heeft de voorbije jaren ook geïnvesteerd in andere zaken, zoals het project “marktmodel”, de opmaak van statistieken, het organiseren van bevragingen en de opvolging van prijsevoluties. Dit zijn volgens de SERV belangrijke regulatorische taken, maar ze mogen de opbouw van **kerncompetenties** van elke regulator rond marktwerking en concurrentieanalyse niet in de weg staan.

De SERV adviseert dan ook dat de VREG hiervoor een traject uitstippelt en voortbouwt op reeds bestaande **instrumenten** die in andere landen worden gebruikt om preventief of curatief naar de kwaliteit van wetgeving toe de verwachte effecten op de marktwerking en mededinging te inventariseren en indien nodig te evalueren<sup>70</sup>. Ook het poolen van kennis met andere regulatoren en met de Belgische mededingingsautoriteit kan aangewezen zijn.

## 4. Onafhankelijkheid

### 4.1. Hoofdconclusies

- Maatregelen om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van regulatoren te verzekeren zijn vooral bedoeld om hen te beschermen tegen vormen van beïnvloeding door stakeholders of politici die hen zouden beletten om het ‘algemeen belang’ centraal te stellen of het moeilijker zouden maken om vertrouwen en lange termijn stabiliteit in de marktvoorwaarden en het investeringsklimaat te creëren.
- De Europese regelgeving bevat, zeker na de derde Elektriciteits- en Aardgasrichtlijn, strenge regels voor de onafhankelijkheid van het bestuur en het personeel van energieregulatoren.
- De Vlaamse regelgeving ten aanzien van de VREG werd recent op meerdere punten aangepast. Ze lijkt nu formeel in overeenstemming met de Europese onafhankelijkheidsregels, op het ontbreken in het decreet van de verplichte roulering van bestuurders na<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> VREG (2013).

<sup>70</sup> De voorbeelden en ervaringen in de OESO-landen met concurrentieanalyse werden geïnventariseerd door de OESO. Die inventarisatie leidde tot het “OECD Competition Impact Assessment Handbook”, zie <http://www.oecd.org/daf/competition/competitionassessmenttoolkit.htm>.

<sup>71</sup> De Europese onafhankelijkheidsregels bepalen dat de leden van het bestuur (of bij afwezigheid van een bestuur, de hogere leiding) moeten worden aangesteld volgens een adequaat rouleringsschema zodat de einddatum van het mandaat van de bestuurders niet hetzelfde kan zijn voor alle leden. Bij VREG is volledige raad van bestuur op hetzelfde moment benoemd, op de gedelegeerd bestuurder na. Het mandaat dat de huidige gedelegeerd bestuurder van de VREG eindigt op 26 juni 2015, terwijl het (lopende, eenmaal verlengbare) mandaat van de overige bestuurders eindigt op 6 maart 2017.

- Wel is er discussie over de vraag of sommige bepalingen in de Vlaamse regelgeving verenigbaar zijn met de geest van de Europese regelgeving. Zo is er bv. discussie over de aansturing van de VREG door de Vlaamse Regering via een beheerovereenkomst. De SERV adviseert dan ook om het energiedecreet op verschillende punten aan te passen wat de VREG betreft.
- In het licht van de algemene richtlijnen uit de literatuur op het vlak van onafhankelijkheid zijn er bovendien nog enkele andere maatregelen die van belang kunnen zijn om de onafhankelijkheid van de VREG te versterken.
- Naast formele waarborgen of regels blijft ook de wijze waarop een regulator zich in de praktijk onafhankelijk gedraagt ten opzichte van de overheid en de sector van groot belang. Dit vergt op enkele vlakken een aanpassing van de bestaande praktijk bij de VREG.
- Tot slot kan worden gewezen op de discussie over de vraag in hoeverre de tariefregulering een volledige en exclusieve bevoegdheid is van de regulator dan wel in hoeverre de politiek (mee) kan beslissen over maatschappelijke keuzes die verband houden met de vastlegging van de distributietarieven. Dit heeft op federaal niveau tot talrijke discussies geleid tussen de CREG en de federale regering. Op deze discussie wordt in punt 6.2 dieper ingegaan.

## 4.2. Aanbevelingen

### Schrap de beheerovereenkomst en andere onverenigbaarheden (VR)

*Het werken met een beheerovereenkomst wordt beter uit het energiedecreet geschrapt. Het instrumenten van de beheerovereenkomst is overgenomen uit het kaderdecreet bestuurlijk beleid, maar de vraag is of dat soort instrument wel in overeenstemming is met de bepalingen en de geest van het derde energiepakket. Het voorwerp van zo'n overeenkomst zou in de toekomst trouwens onbestaande zijn als de opdrachten van de VREG worden beperkt tot zijn regulatoire kerntaken. Daarnaast zijn er volgens de SERV nog andere onverenigbaarheden tussen de regeling van de VREG en de Europese vereisten.*

De Europese regels bepalen dat een energieregulator niet mag onderworpen zijn aan een hiërarchische overheid en zelfstandig besluiten moet kunnen nemen, onafhankelijk van enige politieke, publieke of prive-entiteit<sup>72</sup>, en dat zijn bestuurders en zijn personeel, bij het verrichten van hun reguleringstaken **geen directe instructies** mogen verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten.

In het geval van de VREG bepaalt het energiedecreet echter dat de Vlaamse Regering **nadere regels** uitvaardigt die de taken van de VREG verder preciseren en concretise-

<sup>72</sup> De Interpretatieve Nota van de Europese Commissie wijst erop dat het verboden is dat een regering of andere publieke of prive-entiteit zou tussenkomen vooraleer een regulator een beslissing neemt of wanneer de regulator een werkprogramma opstelt, dat beslissingen van de regulator onmiddellijk en rechtstreeks toepasbaar zijn zonder de noodzaak aan formele of andere goedkeuring of toestemming van een andere partij, en dat een beslissing van de regulator niet het voorwerp kan uitmaken van herziening, opschorting of veto door de regering of Ministerie. De Nota stelt tevens dat het begrip 'publieke entiteit' zeer breed moet worden gezien en zowel slaat op nationale, lokale of regionale regeringen als op een ministerie.

ren. De SERV heeft vroeger reeds gevraagd om dat te schrappen<sup>73</sup>. Hiermee wordt immers afgeweken van de stelregel dat de taken van een regulator best allemaal worden vastgelegd door de wetgevende macht. Nadere concretisering en precisering daarvan door de regering dreigt zeer dicht te komen bij het geven van instructies. Overigens moet worden vastgesteld dat de VREG in het verleden regelmatig specifieke **opdrachten** heeft gekregen van de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid<sup>74</sup>. Dat is niet langer toegestaan onder de onafhankelijkheidsregels van het derde energiepakket.

Het energiedecreet stelt verder ook dat “de VREG door de Vlaamse Regering kan worden belast met bijzondere opdrachten die met haar missie en taken verband houden en die conform de voorwaarden van de **beheerovereenkomst** zullen worden uitgevoerd”. Het moet echter duidelijk zijn dat de beslissingsautonomie van een energieregulator zoals vastgelegd in het derde energiepakket onverenigbaar is met een ex ante goedkeuring van wat een regulator wenst te doen in een gegeven jaar. Precies dit zit vevat in een beheerovereenkomst.

De beheerovereenkomst beperken tot eventuele *niet-regulatoire* taken, zoals in de memorie van toelichting bij het energiedecreet werd gesteld, kan een oplossing zijn om juridische problemen te vermijden, maar de vraag is wat nog het voorwerp van zo'n beheerovereenkomst zou zijn als de opdrachten van de VREG worden beperkt tot zijn regulatoire kerntaken zoals door de SERV wordt gevraagd (cf. supra, punt 3.2). Los daarvan lijken de principiële bezwaren vanuit het derde pakket tegen het mechanisme van een beheerovereenkomst overeind te blijven<sup>75</sup>. In elk geval bevat de beheerovereenkomst 2011-2015 een reeks strategische en operationele doelstellingen, met bijbehorende indicatoren en zelfs prestatienormen, die duidelijk ook betrekking hebben op de regulatoire taken van een energieregulator. Dat kan dus niet langer.

Tot slot merkt de SERV op dat er nog enkele andere bepalingen of praktijken zijn die voor problemen kunnen zorgen.

- De evaluatie van de gedelegeerd bestuurder gebeurt door de Vlaamse regering. Een evaluatie door de raad van bestuur van de VREG zou meer in lijn zijn met de vereiste onafhankelijkheid ten opzichte van de regering en de vereiste functionele autonomie van een energieregulator zoals opgenomen in de Europese richtlijnen.
- Voor de VREG geldt – als EVA – een verplichte deelname aan het managementcomité van LNE en aan de (deel)beleidsraad. Ook dit verhoudt zich slecht tot de vereiste onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid.
- De stelregel is dat regulatoren zelf toelichting en verantwoording moeten kunnen geven aan het parlement over hun activiteiten, de marktsituatie en de marktregulering, en niet via de omweg of filter van het ministerie of de minister. Op federaal niveau is dat voor de CREG zo voorzien. In Vlaanderen brengt de VREG als EVA jaarlijks, via de Minister bevoegd voor Energie en de Vlaamse Regering, verslag uit

---

<sup>73</sup> SERV, Minaraad (2011a).

<sup>74</sup> Zie bv. het jaarverslag 2011 van de VREG. Het betreft o.a. evaluatie-opdrachten en de opdracht om een instrument te bouwen om de dienstverlening van de leveranciers objectief en kwantitatief te meten.

<sup>75</sup> Vanden Borre (2011).

aan het Vlaams Parlement over zijn activiteiten en over de uitvoering van de beheerovereenkomst.

Finaal moet de vraag worden gesteld of het wel zo'n goede keuze was om de VREG zoveel mogelijk gelijk te stellen met andere overheidsorganen, aangezien de bepalingen van het derde energiepakket specifieke eisen stellen aan een energieregulator. Een aantal bepalingen van het decreet bestuurlijk beleid werd reeds niet van toepassing verklaard in het geval van de VREG, maar dat is niet voldoende en deze werkwijze heeft duidelijke nadelen<sup>76</sup>. De vraag is dus of de VREG niet beter wordt gezien als een EVA sui generis, of zoals de VREG eerder zelf adviseerde<sup>77</sup>, er niet beter gekozen wordt voor een apart statuut, rechtstreeks onder het gezag van het Vlaams parlement (naar analogie met het toezicht op de CREG op federaal vlak, sinds de omzetting van het derde energiepakket).

### De beheerstructuur van de VREG (VR, VREG)

*Aandachtspunten bij het in Vlaanderen gekozen model zijn volgens de SERV dat (1) de raad van bestuur van de VREG bestaat uit bestuurders die onafhankelijk zijn van de overheid en van marktbelangen; (2) maatschappelijk-politieke discussies niet worden beslecht in de raad van bestuur maar in de Vlaamse regering en het Vlaams parlement (mee ondersteund door de bevoegde strategische adviesraden); (3) de VREG bij de uitvoering van zijn regulatoire taken de evenwichtige betrokkenheid van alle stakeholders verzekert; (4) de regulatoire beslissingen van de gedelegeerd bestuurder collegiaal worden voorbereid in de directieraad van de VREG.*

Er bestaan qua beheerstructuur voor een regulator verschillende modellen. In de meeste landen en ook op federaal niveau (CREG) en in Wallonië (CWAPE)<sup>78</sup> werd gekozen voor een directiecomité met onafhankelijke bestuurders en voltijdse mandaten, dat fungeert als beslissingsorgaan en als uitvoerend orgaan. Dat was aanvankelijk ook bij de VREG het geval, toen die werd geleid door een dagelijks bestuur bestaande uit een voorzitter en drie voltijdse beheerders, aangesteld door de Vlaamse regering<sup>79</sup>. Na het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 9 juli 2003 werd de VREG onder de bepalingen die gelden voor EVA's gebracht en werd ook de bestuurstructuur daarmee in overeen-

<sup>76</sup> Een nadeel van de oprichting van de VREG als een EVA onder het kaderdecreet bestuurlijk beleid (en niet volgens een sui generis statuut), is bv. dat bij latere wijzigingen of toevoegingen van de regelgeving (op basis) van dat kaderdecreet gemakkelijk uit het oog wordt verloren dat de VREG een bijzonder statuut heeft. Dat is recent bv. gebeurd in het voorontwerp van decreet betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector (VR 2013 0102 DOC.0077). Dat voorontwerp houdt geen rekening met de specifieke situatie van de VREG.

<sup>77</sup> VREG (2010).

<sup>78</sup> En bv. voor de Belgische mededingingsautoriteit, waar "het Directiecomité de instelling leidt als een raad van bestuur". Zie wetsontwerp van 27 december 2012 houdende invoeging van Boek IV "Bescherming van de mededinging" en van Boek V "De mededinging en de prijsevoluties" in het Wetboek van economisch recht.

<sup>79</sup> Art. 31 van het decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt. Het dagelijks bestuur vergaderde in principe wekelijks en bestond uit de voorzitter, een juridisch beheerder, een sociaal-economisch beheerder en een technisch beheerder. Er golden m.a.w. niet enkel onafhankelijkheidsvereisten ten opzichte van de politiek en de energiesector, maar ook specifieke competentievereisten (zgn. Engels en Duits model).



stemming gebracht<sup>80</sup>. Sindsdien heeft de VREG een raad van bestuur als beslissingsorgaan met externe bestuurders en niet-voltijdse mandaten en een gedelegeerd bestuurder als uitvoerend orgaan<sup>81</sup>.

Elk van deze modellen heeft voor- en nadelen. De Europese regelgeving laat de keuze open. De Europese Commissie heeft wel duidelijke voorkeur uitgesproken, al is deze interpretatie niet juridisch bindend<sup>82</sup>. Met name is zij geen voorstander van het model van een raad van bestuur met niet-voltijdse mandaten en koppelt zij daar zware eisen aan<sup>83</sup>.

Aandachtspunten bij het in Vlaanderen gekozen model zijn volgens de SERV dat:

- de raad van bestuur van de VREG bestaat uit bestuurders die onafhankelijk zijn van de overheid en van marktbelangen (een expliciete vereiste van de Europese richtlijnen<sup>84</sup>);
- maatschappelijk-politieke discussies niet worden beslecht in de raad van bestuur<sup>85</sup>, maar waar ze thuishoren: in de Vlaamse regering en het Vlaams parlement (mee ondersteund door de bevoegde strategische adviesraden);
- De VREG bij de uitvoering van zijn regulatoire taken de evenwichtige betrokkenheid van alle stakeholders verzekert (zie ook punt 5.2)<sup>86</sup>;
- de regulatoire beslissingen van de gedelegeerd bestuurder collegiaal worden voorbereid in de directieraad van de VREG (bestaande uit de gedelegeerd bestuurder en de directeurs van elke directie)<sup>87</sup>.

<sup>80</sup> Bij decreet van 30 april 2004 werd de VREG (in het kader van BBB) omgevormd tot een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap. Dit decreet trad in werking op 1 april 2006.

<sup>81</sup> Na de omzetting van het derde energiepakket werd de samenstelling van de raad van bestuur gewijzigd aangezien de Europese eisen op het vlak van onafhankelijkheid werden verstrengd.

<sup>82</sup> Enkel het Hof van Justitie kan een juridisch bindende uitspraak doen over de interpretatie van de richtlijn.

<sup>83</sup> De Europese Commissie stelt in haar interpretatieve nota dat de onafhankelijkheidsvereisten gelden ongeacht of de personen in kwestie een full-time of part-time positie binnen de regulator bekleden. Dit impliceert volgens de Commissie dat: "In practice, the requirement of having to be independent from any private or public entity may make it impossible for NRA's staff or management to work part-time for the regulator and part-time in the private or public sector. E.g. an academic could, at first sight, be qualified to act as an independent non-permanent staff or management or board member; however, if the academic also regularly undertakes studies for the energy sector, this could question whether the required independence from any market interest is met." De enige opening die de Interpretatieve Nota van de Commissie dus nog lijkt te laten, is deze van een academicus die ook een functie zou hebben bij een regulator. Maar ook daar is de Commissie duidelijk: indien de academicus veel studies uitvoert voor de energiesector, kan dat een financiële afhankelijkheid impliceren, of minstens kan ervoor worden gevreesd dat de persoon in kwestie posities zou innemen met in het achterhoofd mogelijk nieuwe opdrachten vanwege de door de regulator gecontroleerde ondernemingen.

<sup>84</sup> Art. 35, lid 4 van richtlijn 2009/72/EG van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG; art. 39 lid 4 van richtlijn 2009/73/EG van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG.

<sup>85</sup> De raad van bestuur moet bestaan uit bestuurders die onafhankelijk zijn van de overheid en van marktbelangen en is dus niet bedoeld en kan niet bedoeld zijn om maatschappelijke belangen of evenwichten te vertegenwoordigen.

<sup>86</sup> De SERV geeft verder in dit advies (punt 6.2) ook aan dat hij het wenselijk vindt dat de VREG zou aangeven waarover hij zo'n maatschappelijke inbreng of toetsing nodig acht. Zelf denkt de SERV onder meer aan de discussie over de financiering van de openbare dienstverplichtingen, het cascade-principe, de kortingen op de heffingen, de solidarisering van de kosten van de openbare dienstverplichtingen tussen de netbeheerders enz.

## Verzeker structureel de financiering en autonomie van de VREG (VR)

*De SERV meent dat de VREG over adequate financiële middelen moet kunnen beschikken om zijn reguleringstaken uit te voeren. De financiering moet bovendien structureel verzekerd zijn zodat er stabiliteit is en de financiering niet afhangt van jaarlijkse begrotingsbesprekingen en -beslissingen.*

De Europese regels bepalen dat een energieregulator afzonderlijke jaarlijkse begrotingstoewijzingen moet ontvangen, zodat hij over **autonomie** beschikt bij de uitvoering van de toegewezen begroting. De regulator moet bovendien voldoende **financiële middelen** krijgen. Het is ook verboden om van de goedkeuring van het budget van de regulator gebruik te maken om de regulator te beïnvloeden. Daarom werden in veel gevallen financieringssystemen uitgewerkt op basis van wettelijk vastgelegde financieringsheffingen die moeten worden betaald door de gereguleerde sector (bv. CREG, BIPT)<sup>88</sup>. Deze financieringswijze draagt ook de voorkeur weg van het Europees Parlement en van de Europese Commissie, maar financiering van de regulator via de reguliere begroting blijft mogelijk onder het systeem van het derde pakket<sup>89</sup>. Dat laatste is het geval bij de VREG. Die krijgt een jaarlijkse dotatie van de Vlaamse overheid wat meteen ook de enige bron van inkomsten vormt voor de VREG<sup>90</sup>. Bovendien heeft de VREG zelf aangegeven dat zijn begroting niet is gekoppeld aan zijn werkplan maar afhankelijk is van andere initiatieven binnen en buiten het beleidsdomein, die niets met de regulering van de energiemarkt te maken hebben<sup>91</sup>. Het verzekeren van de **middelen en de financiële autonomie van de VREG** blijft dan ook een belangrijk werkpunt. Dat geldt ook voor de operationele autonomie op het vlak van het **personeelsbeleid**.

<sup>87</sup> Een nadeel van de beheersstructuur van de VREG is immers dat de volledige verantwoordelijkheid voor de beslissingen die de VREG neemt in het kader van zijn regulatorische taken bij één persoon ligt, met name de gedelegeerd bestuurder, die net als de leden van de raad van bestuur beschikt over de bijzondere bescherming tegen ontslag uit de Europese regelgeving. Dat creëert een risico op zowel ongeoorloofde “capture” als eigengereid optreden, die bijzonder verregaande gevolgen kunnen hebben gelet op het belang en de mogelijke draagwijdte van de beslissingen van een energieregulator. Dat is de reden waarom in de praktijk bij vrijwel alle regulatoren (in andere landen en ook voor andere sectoren dan energie) collegiale organen de voorkeur hebben gekregen op een individuele persoon aan het hoofd van een regulator.

<sup>88</sup> Zo wordt het BIPT volledig gefinancierd door eigen middelen afkomstig van de elektronische-communicatiesector, zonder dotaties van overheidswege. De werkingskosten van de CREG worden voor het grootste deel gefinancierd door de federale bijdrage (verrekend in de elektriciteits- en gastarieven) en in mindere mate door een vergoeding of bijdragen die marktpartijen betalen voor het verlenen van vergunningen.

<sup>89</sup> De betrokken overheid (i.c. het parlement) is wel verplicht om te voorzien in afzonderlijke jaarlijkse budgetallocaties voor de regulator. De Europese Commissie gaat er in de Interpretatieve Nota vanuit dat de rol van het parlement bij het toekennen van het budget van de regulator erin bestaat om een “globale financiële allocatie” goed te keuren, en suggereert dat de regulator een ontwerpbudget opstelt, gekoppeld aan een werkprogramma. Het zal vervolgens aan het Parlement toekomen om te oordelen of dit budget de regulator al dan niet in staat stelt om zijn taken en bevoegdheden op een efficiënte manier te kunnen uitoefenen. Verder zijn de gewone wet- en regelgeving inzake begrotingszaken ook van toepassing voor de regulator.

<sup>90</sup> In het decreet is voorzien dat de VREG naast de dotatie ook kan beschikken over andere middelen, maar die zijn vandaag onbestaande of verwaarloosbaar.

<sup>91</sup> VREG (2010).

## Vermijd ‘regulatory capture’ door de overheid of marktbelangen (VREG)

*De SERV beklemtoont dat naast formele waarborgen of regels voor onafhankelijkheid ook de wijze waarop een regulator zich in de praktijk onafhankelijk gedraagt ten opzichte van de overheid en van marktbelangen van groot belang is om zgn. ‘regulatory capture’<sup>92</sup> te vermijden.*

Het is een energieregulator **wettelijk verboden** om instructies te vragen of te aanvaarden van gelijk welke andere instantie.

In dat verband meent de SERV dat de VREG voorzichtig moet omspringen met overlegstructuren binnen de **overheid** waarin de VREG participeert en zeker voor inhoudelijke zaken de nodige afstand moet bewaren ten opzichte van de energieadministratie en de politieke overheid. Dat is in het verleden niet steeds het geval geweest.

Volgens de SERV is het bv. niet aangewezen dat de **VREG samen met VEA** een beleidsevaluatie of een beleidsadvies uitbrengt. Dat gebeurt in de praktijk echter herhaaldelijk, in het recente verleden bv. over de hervorming van het GSC-systeem, de evaluatie van de gratis kWh en het beleidsadvies over de sociale openbardienstverplichtingen<sup>93</sup>.

Het is evenmin aangewezen dat de VREG in opdracht van de regering de voorbereiding van nieuwe regelgeving op zich neemt, tenzij dat gebeurt in de vorm van een adviesvraag van de minister of de Vlaamse Regering (waarbij de VREG kan beslissen om al dan niet op de adviesvraag in te gaan<sup>94</sup>) en onder de vorm van een publiek beschikbaar en onafhankelijk **advies**. Ook hier is de praktijk bij de VREG vandaag verschillend aangezien de VREG naast adviezen ook niet publieke “nota’s aan de minister” en “beleidsvoorstellen” aan de minister bezorgt<sup>95</sup>. De SERV meent overigens dat ook het Vlaams parlement de VREG om advies moet kunnen vragen.

Ten aanzien van de **energiesector** geldt voor de VREG een Europese verplichting om de betrokken stakeholders te consulteren alvorens belangrijke beslissingen te nemen. Belangrijk daarbij is ten eerste dat de VREG over de nodige informatie, kennis en expertise beschikt om een dialoog met de gereguleerde partijen aan te gaan en daarbij steeds het algemeen belang voor ogen te houden. Men moet zich immers steeds rekenschap geven van de informatieasymmetrie tussen regulator en gereguleerde (die strategisch gedrag kan vertonen bij het aanleveren of achterhouden van informatie) en

<sup>92</sup> Regulatory capture is de situatie waarin een regulerende overheidsinstantie niet langer het publieke belang dient, maar partijpolitieke belangen of de belangen van de sector of industrie die zij dient te reguleren. Vaak gebeurt dat passief, waarbij de regulerende instantie niet meteen in de gaten heeft dat zij “gekaapt” is.

<sup>93</sup> VREG/VEA (2011a), VREG/VEA (2011b), VREG/VEA (2012).

<sup>94</sup> Vgl. met de situatie bij adviesvragen aan strategische adviesraden.

<sup>95</sup> De VREG lijkt de SERV hierin te volgen, waar hij stelt dat “de beleidsvoorbereiding van het Vlaams energiebeleid (o.a. opmaken van energiewetgeving) kan geen kerntaak van de VREG zijn, gezien de onafhankelijke rol die de VREG moet spelen ten opzichte van de politieke overheden. Advisering en signalisering van beleidsrelevante punten vanuit de VREG naar de politieke overheid moet wel als kerntaak behouden blijven.” (VREG, 2013). Aan de andere kant wordt in het ondernemingsplan 2013 nog op enkele plaatsen gesproken van het “overmaken van een voorstel aan de minister” voor nieuwe regelgeving of aanpassing van bestaande regelgeving. Volgens de SERV moet dat steeds gebeuren onder de vorm van een publiek beschikbaar advies van de VREG.

van de verschillende referentiekaders tussen regulator en gereguleerde. Om die reden meent de SERV overigens dat de beleidsadviezen van de VREG moeten gericht zijn op het aandragen van informatie en technische bemerkingen, en moeten vermijden om op het terrein van de strategische adviesraden te komen. Ten tweede is het volgens de SERV wenselijk dat de VREG in zijn overleg- en consultatiepraktijk de randvoorwaarden voor transparante en kwaliteitsvolle consultaties respecteert (zie verder onder punt 5.2).

## 5. Transparantie en publieke verantwoording

### 5.1. Hoofdconclusies

- Regulators moeten zowel de plicht als het recht hebben om publiek verantwoording af te leggen. Publieke verantwoording is immers een tegengewicht voor de risico's van een al te grote onafhankelijkheid. Volledige transparantie is daarnaast cruciaal om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van regulators en het noodzakelijke vertrouwen van alle marktactoren te verzekeren.
- De Europese regelgeving bevat minimumnormen die moeten verzekeren dat een energieregulator zijn bevoegdheid op een transparante wijze uitoefent. Deze zijn in het geval van de VREG zeer minimalistisch vertaald in de Vlaamse regelgeving. Een meer volledige vertaling is nodig.
- Transparantie over de eigen werking is bij de VREG, al van bij zijn oprichting, een sterk punt. Er zijn weinig overheidsinstanties in Vlaanderen die transparanter werken dan de VREG. Er worden bovendien meerdere initiatieven genomen om die transparantie blijvend te verzekeren (bv. publicatiebeleid, website, ondernemingsplan, jaarverslag, zelfevaluatie, organisatie van een jaarlijkse open vergadering waaraan alle stakeholders kunnen deelnemen en vragen kunnen stellen...).
- Toch zijn er op meerdere vlakken extra waarborgen en maatregelen wenselijk om de transparantie in alle omstandigheden te verzekeren, onder andere bij contacten met marktpartijen.

### 5.2. Aanbevelingen

#### Zorg voor een wettelijke verplichting voor de VREG om te consulteren (VR)

*De SERV vraagt dat in het energiedecreet bepalingen worden opgenomen die de consultatie van stakeholders door de VREG verplicht en nader regelt.*

In de Europese regelgeving is voorzien dat een energieregulator de stakeholders moet **consulteren** alvorens belangrijke beslissingen te nemen. Dit houdt op zijn minst in dat voorafgaandelijk aan publieke consultaties de nodige documenten worden bekendgemaakt en dat in sommige gevallen openbare hoorzittingen worden georganiseerd, en dat de regulator na elke publieke consultatie een document publiceert met daarin een overzicht van de ontvangen commentaren, van de commentaar die in aanmerking werd genomen en van de redenen waarom andere commentaar werd verworpen.

Op federaal niveau is de CREG daarom **wettelijk verplicht** om iedere commentaar van de geraadpleegde partijen (rekening houdend met de vertrouwelijkheid van de commercieel gevoelige informatie en/of informatie met een persoonlijk karakter) op haar website te publiceren. Zij is tevens verplicht om aan haar definitieve beslissingen een commentaar toe te voegen die de beslissing om de commentaren van de geconsulteerde partijen al dan niet in aanmerking te nemen rechtvaardigt. De elektriciteits- en gasondernemingen hebben ook het recht om opmerkingen te geven vooraleer een beslissing die hen betreft wordt genomen.

In het **Vlaamse energiedecreet** zijn er geen vergelijkbare bepalingen opgenomen. Er is enkel bepaald dat de VREG zijn taken en bevoegdheden op transparante wijze uitoefent. De memorie van toelichting geeft hiervoor geen specifieke reden. Allicht werd hier het advies van de VREG gevolgd. Dat stelde: “De VREG is van mening dat hij in voldoende mate voldoet aan de vereisten die de Europese Commissie oplegt aan de regulatoren: er wordt voldoende aandacht besteed aan consultatie van de belanghebbenden.” Dit is volgens de SERV geen argument. De bepalingen in kwestie zijn net bedoeld om transparante consultatie en feedback in alle omstandigheden te verzekeren. Dat dit nu al zou gebeuren (quod non<sup>96</sup>), is geen reden om de Europese vereisten inzake consultatie niet in de regelgeving op te nemen.

### Stel richtlijnen op voor consultaties (VREG)

*Volgens de SERV moet de VREG nog een stap verder gaan en een reeks interne kwaliteitsnormen vastleggen voor de consultaties die hij organiseert met marktpartijen en andere stakeholders.*

Dat consultaties gebeuren is niet voldoende. Ze moeten ook op een **professionele manier** plaatsvinden. Anders doen ze soms meer kwaad dan goed. Zo is het volgens de SERV o.a. belangrijk dat consultaties worden gepland en aangekondigd, tijdig gebeuren, evenwichtig zijn en dus voldoende breed om een eenzijdig of vertekend beeld te vermijden, via een geschikte werkwijze en methode verlopen, en transparant gebeuren met publieke feedback over de resultaten.

De benodigde expertise daarvoor verschilt van de technische expertise die bij een regulator aanwezig is, en de tijd of middelen om die op te bouwen is niet steeds aanwezig. Daarom is het nuttig dat ook de VREG enkele basisprincipes en minimumnormen voor het raadplegen van stakeholders zou vastleggen en hanteren, zonder dat dit leidt tot formalisme of vertraging.

---

<sup>96</sup> In SERV, Minaraad (2011a) bv. merkten de raden op dat er intensief overleg heeft plaatsgevonden tussen de VREG en een aantal marktpartijen in de aanloop naar het voorontwerp van decreet. In dat overleg werden echter niet alle relevante actoren geconsulteerd. Er was ook geen documentering van dat gevoerde overleg beschikbaar. Bovendien meenden de raden dat het zuiverder was geweest indien de VREG zijn voorstellen voor het decreet had gepubliceerd. Nu is het voorgelegde voorontwerp en de memorie van toelichting voor een deel gebaseerd op voorstellen van de VREG, en voor een deel op wijzigingen die door de Vlaamse Regering zijn aangebracht aan die voorstellen. Ook dit maakt het afgelegde traject minder transparant. De raden drongen dan ook opnieuw aan op meer aandacht voor een goed gepland, onderbouwd, overlegd en transparant regelgevingsproces, o.a. via een degelijk RIA-proces. Het is volgens de raden de verantwoordelijkheid van de bevoegde minister om daarop toe te zien.

Er kan eenvoudig worden aangesloten bij reeds elders vastgelegde algemene kenmerken of principes van goede consultaties<sup>97</sup> of bij de consultatierichtlijnen die door de koepel van Europese energieregulators (CEER) of door talrijke nationale regulators in andere landen zijn opgesteld<sup>98</sup>.

### Regel de motivering en verantwoording van beslissingen (VR)

*De SERV vraagt dat wordt nagekeken of een bijkomende bepaling in het energiedecreet nodig is omtrent motivering en verantwoording van de beslissingen van de VREG. Daarnaast vraagt de SERV dat aanvullende interne richtlijnen binnen de VREG zouden opgesteld worden, die de wijze regelen waarop de VREG haar beslissingen voorbereidt.*

Voor **motivering en verantwoording** geldt een soortgelijke vaststelling als t.a.v. consultatie: de Europese regels stellen dat een energieregulator zijn werkingsregels moet bekendmaken en zijn besluiten volledig moet motiveren en verantwoorden op grond van objectieve criteria en methoden en publiek beschikbaar worden gesteld (waarbij de vertrouwelijkheid van commercieel gevoelige informatie behouden blijft).

Op federaal niveau is de CREG **wettelijk** gehouden tot volledige motivering en verantwoording van haar beslissingen om jurisdictionele toetsing ervan mogelijk te maken. De regels die van toepassing zijn op deze motiveringen en rechtvaardigingen worden nader omschreven in het huishoudelijk reglement van het directiecomité, rekening houdend met een aantal principes die in de wet zijn opgenomen.

Ook hierover is er in het geval van de VREG niets voorzien, noch in het **Vlaamse energiedecreet** noch in het huishoudelijk reglement. Terzake stelde de VREG zelf in een advies dat dit niet nodig was, omdat hij voldoende transparantie biedt inzake de wijze van het nemen van beslissingen en de inhoud van beslissingen. Ook hier verschilt de SERV van mening met de VREG. De wettelijke regeling is bedoeld als waarborg, niet als beoordeling van de bestaande praktijk. De SERV meent dan ook dat dit in het energiedecreet moet worden opgenomen, tenzij zou blijken dat de wet op de motivering van bestuurshandelingen dit reeds voldoende zou regelen.

Bovendien meent de SERV dat ook hier aanvullende **interne richtlijnen** binnen de VREG wenselijk zijn, die de wijze regelen waarop de VREG haar beslissingen voorbereidt. De SERV denkt dan (naast transparante consultatie van alle belanghebbenden) aan ‘evidence based’ verantwoording van de technische regelgeving en richtlijnen die de regulator uitvaardigt (typisch gaat het om principes die deel uitmaken van een systeem van impactanalyse of RIA) en aan typevoorschriften voor de argumentatie van individuele beslissingen.

### Bekijk andere mogelijkheden om de transparantie te versterken (VR/VREG)

*Op basis van de toetsing van de wettelijke omkadering van de VREG aan de internationale richtlijnen en beste praktijken op het vlak van regulators, kunnen nog enkele*

<sup>97</sup> Zie bv. European Commission (2012) en Van Humbeeck e.a. (2012).

<sup>98</sup> CEER (2012a). Zie daarnaast de consultatierichtlijnen van nationale regulators zoals OFWAT of OFGEM in het VK. Voor een voorbeeld uit de watersector, zie OFWAT (2011).

*bijkomende aandachtspunten worden vermeld op het vlak van transparantie en publieke verantwoording. De SERV vraagt dat die nader zouden bekeken worden.*

Het betreft:

- ▀ **Beroepsprocedures en heroverweging van beslissingen.** De Europese regels bepalen dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat een partij die getroffen wordt door een besluit van de regulator beroep kan aantekenen bij een instantie die onafhankelijk is van de betrokken partijen en van regeringen. De SERV vindt het wenselijk dat de VREG in zijn jaarverslag rapporteert over de beroepen die werden ingesteld (vgl. met art. 27 van het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur). Volgens de SERV is het bovendien wenselijk om een systeem in te voeren waarbij een vraag tot heroverweging van de beslissing bij de regulator mogelijk is, zonder meteen een rechterlijke procedure te moeten opstarten. Dat is soms efficiënter en laat beter toe om de noodzakelijke technische deskundigheid die vaak nodig is aan te spreken. Zeker in het kader van de bevoegdheidsoverdracht voor tariefregulering is het wenselijk om de gronden voor en gevolgen van betwisting en beroep goed af te bakenen (bv. enkel op basis van formele of ook op basis van materiële gronden, bv. schorsing, vernietiging, bestuurlijke lus...).
- ▀ **Externe audits.** Periodieke controle door een externe auditinstantie met publicatie van de bevindingen is in verschillende landen voorzien. In Nederland bijvoorbeeld gebeurt dit verplicht om de vijf jaar. In Vlaanderen kan de entiteit Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap audits uitvoeren bij de VREG, maar hiervoor bestaat geen planning of verplichting. De SERV meent evenwel dat vooral een visitatiesysteem binnen de koepel van Europese energieregulators CEER bijzonder nuttig zou kunnen zijn om de werking onderling te vergelijken en te verbeteren.
- ▀ **Handhaving/boetes.** Sommige auteurs beschouwen de handhavingsinspanningen en de opgelegde boetes van een regulator als een indicatie van zijn onafhankelijkheid, waardoor publicatie van gegevens hierover wordt aanbevolen. Volgens de SERV is dat echter geen goede indicator. De SERV meent immers dat het principe van proportioneel handhaven inhoudt dat waar aangewezen ook andere handhavingsinstrumenten dan het opleggen van boetes worden gebruikt (bv. waarschuwingen, aanmaningen...). Dat neemt niet weg dat de VREG ook op het vlak van zijn handhavingsinspanningen in zijn jaarverslag transparant moet rapporteren.

## 6. Coherentie

### 6.1. Hoofdconclusies

- ▀ Coördinatiemechanismen zijn belangrijk omdat de onafhankelijkheid van regulatoren een risico creëert op fragmentatie en incoherentie in het beleid en in het overheidsoptreden.
- ▀ De Europese regelgeving bevat voor een aantal taken van energieregulators een verplichte informatie-uitwisseling of samenwerking met andere overheidsinstanties, met name met de regulerende instantie of instanties van andere lidstaten en met ACER (voor grensoverschrijdende kwesties), met de mededingingsautoriteiten

(toezicht op de mededinging en de prijzen) en met andere betrokken instanties (wat de bescherming van de consument betreft).

- ▀ De Vlaamse regelgeving bevat een algemene verplichting voor de VREG om bij de uitoefening van haar taken en bevoegdheden, indien nodig, te overleggen met andere betrokken en bevoegde instanties, waaronder met name ACER, de regulerende instanties van andere Belgische overheden en Europese lidstaten en de Europese Commissie.
- ▀ Er worden daartoe verschillende coördinatiemechanismen gebruikt, zoals de wettelijk verplichte advisering door de VREG (coördinatie met het regeringsbeleid) en participatie in Forbeg, CEER en ACER (voor coördinatie met andere energieregulators).
- ▀ De geplande bevoegdheidsoverdracht naar de gewesten laat toe om een coherenter energiebeleid te voeren en een aantal hangende discussies te beslechten.
- ▀ Toch zijn er enkele punten die verduidelijking en versterking van de coördinatie behoeven, zeker in het licht van de nieuwe tariefbevoegdheden van de VREG na de 6<sup>e</sup> staatshervorming.

## 6.2. Aanbevelingen

### Verbeter de bestuurlijke organisatie en capaciteit van het beleidsveld (VR)

*De SERV vraagt een betere opdeling van en afstemming tussen de taken van de VREG en de taken van andere overheidsinstanties bevoegd voor het energiebeleid, en om de capaciteit van het beleidsveld energie substantieel en structureel te versterken. De SERV herhaalt zijn vraag om hierover (naar het voorbeeld van het beleidsveld RO) een visienota op te maken.*

Een van de kritieken geuit in de bevraging van de stakeholders die de VREG in 2011 organiseerde, is dat er momenteel een **onduidelijke aflijning** is van taken van de VREG, de Vlaamse minister voor energie, het departement Leefmilieu Natuur en Energie (LNE) van de Vlaamse Overheid en het VEA op het vlak van beleidsvoorbereiding. Net als op federaal niveau wordt het beleid voornamelijk gevormd binnen de kabinetten en de interkabinettenwerkgroepen. Hoofdspeler hierin is het kabinet van de Minister van Energie<sup>99</sup>. In theorie zou de beleidsvoorbereiding voornamelijk plaatsvinden in samenwerking met het Departement LNE, maar in de praktijk zijn het vooral de agent-schappen die moeten instaan voor de beleidsimplementatie (VEA) en de regulator (VREG) die betrokken zijn in de beleidsvoorbereiding. Naar het oordeel van zijn stakeholders creëert deze situatie onduidelijkheid en houdt die gevaren in voor de onafhankelijkheid van de regulator<sup>100</sup>. De VREG heeft volgens een deel van zijn belanghebbenden geen rol op te nemen inzake de opmaak van wetgevende teksten, hij moet

<sup>99</sup> Verhoest ea (2012).

<sup>100</sup> De belanghebbenden verwachten van de VREG dat hij duidelijkere standpunten zou innemen en menen dat het soms niet duidelijk is of de VREG zelf een beslissing kan nemen dan wel of deze beslissing genomen moet worden door de Minister of de Vlaamse Regering.



daarentegen wel input (via een publiek beschikbaar advies) kunnen geven aan de beleidsvoorbereiders<sup>101</sup>.

De SERV onderschrijft deze bemerkingen, en heeft deze al veel eerder ook gemaakt. Bovendien stelde de SERV dat er nood is aan een **nieuwe organisatie** van het Vlaams energiebeleid<sup>102</sup>. Zowel qua structuur als capaciteit voldoet de huidige organisatie niet, waardoor de SERV in vrijwel elk adviesdossier moet vaststellen dat de kwaliteitsvolle uitvoering van kerntaken op het vlak van beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie te wensen over laat. De structuur moet aangepast worden, aangezien er op niveau van het departement gewoon geen beleids capaciteit is rond energie en VEA lang niet het gehele beleidsveld energie bestrijkt, waardoor de VREG moet worden ingeschakeld voor taken die niet tot de opdrachten van een regulator behoren. Er moet bepaald worden welke entiteiten een rol moeten spelen in het Vlaamse energiebeleid, welke rol deze dan is, en welke taken door die entiteiten moeten worden uitgevoerd, waarbij verzekerd wordt dat de rollen van de diverse entiteiten duidelijk en dekkend zijn, onderling afgestemd worden en efficiënt kunnen uitgevoerd worden. Dat neemt niet weg dat ondanks de functiescheiding er samenhang moet blijven tussen beleid, uitvoering en regulering/toezicht. Regulatoren moeten daarom voldoende voeling houden met de beleids- en uitvoeringsinstanties en gelet op hun specialistische kennis en informatie kunnen bijdragen tot de vormgeving van beleid en regelgeving. Wel is het belangrijk dat dit steeds onafhankelijk en transparent gebeurt, met name via publiek beschikbare adviezen.

Daarnaast is het huidige aantal personeelsleden dat binnen het beleidsdomein LNE actief is op het vlak van het Vlaams energiebeleid, niet in verhouding met het belang dat energie de afgelopen 10 jaar op maatschappelijk vlak heeft gekregen. Er moet kunnen **geschoven** worden met personeel en takenpakketten, binnen Vlaanderen en tussen het federale niveau en Vlaanderen, gelet op de geplande bevoegdheidsoverdracht.

De SERV herhaalt daarom zijn vraag om de energie-administratie structureel maar doordacht te versterken, door naar het voorbeeld van het beleidsveld RO<sup>103</sup> een **visie-nota** op te maken, die nagaat welke taken het beleidsveld energie zou moeten uitvoeren nu en in het licht van de toekomstige uitdagingen, welke prioriteit elk van die taken heeft, welke entiteit daarvoor het best geplaatst is, hoeveel middelen en personeel met welke profielen daarvoor nodig zijn en hoe die noden kunnen worden opgevangen.

Daarbij mag de relatie en noodzakelijke samenwerking en beleidsdialog met **andere beleidsdomeinen** niet uit het oog verloren worden. Zo is voor energie en zeker voor

---

<sup>101</sup> Het proces van de omzetting van het derde energiepakket is terzake illustratief. Op federaal niveau publiceerde de CREG zijn voorstellen in een advies. De federale regering heeft een aantal van die voorstellen niet aanvaard, wat leidde tot enige discussie (cf. supra) maar de situatie was tenminste transparant. Op Vlaams niveau stelde de VREG op vraag van de Minister van Energie een ontwerpdecreet op, dat niet werd gepubliceerd maar enkel aan de Minister van Energie werd overgemaakt, die het vervolgens amendeerde en een gewijzigd ontwerp ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering voorlegde. SERV, Minaraad en VREG adviseerden daarna over dit ontwerpdecreet. De VREG diende dus deels te adviseren over zijn eigen teksten, en het was door het intransparante voortraject onduidelijk welke delen van het ontwerpdecreet van de VREG kwamen en welke van de Minister van Energie.

<sup>102</sup> Zie bv. SERV (2011a), SERV, Minaraad (2011b).

<sup>103</sup> Departement RO (2011). Zie ook SERV (2011c).

de energieregulator de link met het beleidsveld **economie** essentieel aangezien energie van cruciaal belang is voor de economie en de kerntaken van een energieregulator in grote mate betrekking hebben economische regulering. Ook met andere beleidsdomeinen of -thema's is er uiteraard een nauwe link (bv. armoede, ruimtelijke ordening ...).

In dat verband meent de SERV dat in het bijzonder de samenwerking en informatie-uitwisseling met andere regulatoren van belang kan zijn, aangezien de benodigde basisexpertise in grote mate dezelfde is en er zo efficiëntiewinst kan worden geboekt. De SERV vraagt daarom dat zou worden bekeken of het wenselijk is om sommige onafhankelijke regulatoren in Vlaanderen te integreren tot **één regulator** (bv. de VREG en de regulator voor de watersector). In sommige andere landen is daarvoor gekozen, met name wanneer markten sterk verweven zijn (op federaal niveau bv. het BIPT voor telecom en postdiensten, of de CREG en de VREG voor elektriciteit en gas), wanneer de markten relatief klein zijn (bv. het Luxemburgs Reguleringsinstituut<sup>104</sup>) of omwille van coherentie en efficiëntie (bv. Nederland)<sup>105</sup>.

Een specifiek aandachtspunt dat volgens de SERV in het debat over de taakverdeling binnen het beleidsveld energie moet worden meegenomen, is de **taakafbakening van de netbeheerders**. De SERV heeft er vroeger al op gewezen dat netbeheerders soms uitvoerende taken opgelegd krijgen die eerder bij de overheid zelf thuishoren, zonder dat daaraan een visie of debat is voorafgegaan over de rol van de netbeheerders in de Vlaamse energiemarkt. Vaak zijn beslissingen terzake ingegeven door budgettaire overwegingen of personeelsgebrek bij de overheid, maar de netbeheerders rekenen uiteraard wel de bijkomende administratie- en personeelskosten door in de (reeds hoge) distributienettarieven. De geplande overdracht in 2013 van de dossierbehandeling door de VREG van de kleinschalige PV-dossiers naar de netbeheerders is daar een nieuw voorbeeld van. Die overdracht heeft bovendien ook andere nadelen, met name op het vlak van efficiëntie (bv. in het beheer van de certificatedatabank), verlies aan beleidsrelevante informatie en nood aan bijkomende controle. Indien toch wordt geopteerd voor de toewijzing van taken aan de netbeheerders, vraagt de SERV bijzondere waarborgen en maatregelen dat de overheid en de VREG rechtstreeks aan alle beleidsrelevante informatie kan, bv. door toegangsrechten van de regulator en de energieadministratie tot de relevante databanken van de netbeheerders.

### Creëer duidelijkheid over de nieuwe tariefbevoegdheid (VR/VREG)

*In het licht van de nieuwe tariefbevoegdheden van de VREG na de 6<sup>e</sup> staatshervorming, is duidelijkheid nodig over de bevoegdheden van de VREG t.o.v. die van de regering en het parlement. Het lijkt wenselijk om terzake samen met de regulator te zoeken naar een “understanding” om conflicten en juridische procedures te vermijden die*

<sup>104</sup> In Luxemburg bv. was er aanvankelijk het Luxemburgs Telecommunicatie-Instituut (ILT) als nationale regulator voor de telecomsector, waaraan vervolgens ook toezichtsfuncties werden toegevoegd voor de elektriciteitsmarkt, de gasmarkt, en de postdiensten en de naam intussen werd veranderd in het Luxemburgs Reguleringsinstituut (ILR). Daarbinnen zijn er echter specifieke sectorale afdelingen.

<sup>105</sup> In Nederland werd de regulering van de energiemarkt (de elektriciteitssector en de gassector) en van de vervoermarkt (de spoorsector, de luchtvaartsector, het openbaar vervoer en het loodswezen) ondergebracht binnen de Nederlandse Mededigingsautoriteit (NMa) in een zgn. Energiekamer en een Vervoerkamer.

*op het terrein zorgen voor rechtsonzekerheid bij netbeheerders en andere marktpartijen.*

De algemene regel bij regulatoren is dat beleidsmakers de beleidsdoelstellingen vastleggen en beleidskeuzes bepalen, en niet zouden mogen tussenkomen in de operationele beslissingen van de regulatoren ter uitvoering van dat beleid.

De Europese wetgeving beperkt echter sterk de speelruimte voor beleidsmakers. De Europese regels stellen duidelijk dat de distributietarieven of de berekeningsmethodes hiervoor goedkeuren of vaststellen tot de **exclusieve en autonome bevoegdheid van de regulator** behoort, en dat de regulator niet onderworpen mag zijn aan een hiërarchische overheid. Hij moet zelfstandig besluiten kunnen nemen, onafhankelijk van enige politieke, publieke of private entiteit, en zijn bestuurders en zijn personeel mogen bij het verrichten van hun reguleringstaken geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten.

Dit heeft tot heel wat discussie en rechtsonzekerheid geleid op federaal niveau, aangezien de federale (en Vlaamse<sup>106</sup>) regering mee wenst te beslissen over (bepaalde aspecten van) het tarievenbeleid en de CREG zich daartegen verzette. In de federale regelgeving is nu opgenomen dat de politieke overheid bevoegd blijft om algemene **richtsnoeren** vast te stellen waaraan de CREG zich moet houden bij de uitvoering van haar tariefmethode- en tariefbeleid. Er blijft echter discussie over de rechtsgeldigheid van deze richtsnoeren<sup>107</sup> en over de vraag hoever zulke richtlijnen kunnen gaan, of m.a.w. in hoeverre de tariefregulering een volledige en exclusieve bevoegdheid is van de regulator dan wel in hoeverre de politiek kan beslissen over maatschappelijk relevante keuzes die verband houden met de vastlegging van de distributietarieven<sup>108</sup>.

De SERV herhaalt zijn standpunt (cf. supra) dat de regulering van de distributietarieven een maatschappelijk zeer belangrijke bevoegdheid is, die **maatschappelijke keuzes** inhoudt die niet aan de regulator alleen kunnen worden overgelaten. In Nederland hebben de energieregulator zelf (Energiekamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit), en ook het Rekenhof (Algemene Rekenkamer) en de Energieraad de

<sup>106</sup> Op 23 december 2010 keurde het Vlaams Parlement een voorstel van decreet goed dat injectietarieven voor elektriciteit geproduceerd door HE-bronnen en WKK verbiedt (op nul zet). De CREG meende echter dat het decreet een inbreuk is op haar tariefbevoegdheden, en diende een verzoek tot nietigverklaring in bij het Grondwettelijk Hof.

<sup>107</sup> De CREG besliste in juni 2012 om een verzoek tot nietigverklaring van de wet in te dienen bij het Grondwettelijk Hof en een klacht in te dienen bij de Europese Commissie. Een arrest van het Grondwettelijk Hof wordt verwacht rond juli 2013. Zie hierover tevens het advies van de Raad van State van 31 mei 2011 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen".

<sup>108</sup> De Europese regelgeving stelt dat de regulator algemene beleidsrichtsnoeren van de overheid die geen verband houden met zijn regulatorische taken moet toepassen. Om te vermijden dat de overheid op het terrein van de regulator komt en diens onafhankelijkheid zou kunnen aantasten en hem instructies zou kunnen aantasten, stelt de tekst van de Richtlijnen echter duidelijk dat algemene beleidsrichtsnoeren geen betrekking kunnen hebben op de taken van de regulator. De Interpretatieve Nota van de Commissie stelt terzake: "The Electricity and Gas Directives do not deprive the government of the possibility of establishing and issuing its national energy policy. This means that, depending on the national constitution, it could be the government's competency to determine the policy framework within which the NRA must operate, e.g. concerning security of supply, renewables or energy efficiency targets. However, general energy policy guidelines issued by the government must not encroach on the NRA's independence and autonomy".

afgelopen jaren eveneens gepleit voor een zekere ‘vermaatschappelijking’ van belangrijke beslissingen van de regulator, met meer ruimte voor maatschappelijke inbreng en discussie en een rol voor de politiek, met name rond netinvesteringen. In Wallonië heeft de CWAPE eveneens een soortgelijk signaal gegeven.

Een heldere taakafbakening is dus wenselijk, zodat duidelijk is waar de bevoegdheid van beleidsmakers stopt en die van de regulator start. Tegelijk vreest de SERV dat binnen het huidige Europese rechtskader er geen bevredigende juridische oplossing kan worden gevonden. Dat heeft voor gevolg dat de Vlaamse wetgever zich uiterst **terughoudend** zal moeten opstellen bij het vastleggen of geven van richtlijnen aan de regulator, zeker ten aanzien van een kerntaak zoals tariefregulering<sup>109</sup>.

Een betere oplossing is daarom – naast het aanpakken van de problematiek op Europees niveau – om te zoeken naar manieren om conflicten te vermijden of te beperken, bv. via onderlinge **dialoog** en doordat de VREG duidelijk aangeeft waar (en waar niet) hij (meer) politiek/maatschappelijke sturing nodig acht<sup>110</sup>. Zelf denkt de SERV onder meer aan de discussie over de financiering van de openbare dienstverplichtingen, het cascadeprincipe, de kortingen op de heffingen, de solidarisering van de kosten van de openbare dienstverplichtingen tussen de netbeheerders enz.

**Werk waar relevant zoveel mogelijk samen met de CREG en de andere gewestelijke regulatoren (VREG)**

*De SERV vindt een verdieping van de samenwerking tussen de VREG en de CREG en de andere gewestelijke regulatoren wenselijk, naar het voorbeeld van de Conferentie van Regulatoren voor de Elektronische Communicatiesector (CRC) in het domein van de elektronische communicatie.*

Binnen België is er het gegeven van aparte energieregulatoren op de verschillende bestuursniveaus. In de praktijk zijn er echter diverse technische en beleidsmatige redenen waardoor het onmogelijk of onwenselijk is om de taken en activiteiten van de federale en gewestelijke regulator volledig te scheiden. Een goede coördinatie en samenwerking tussen de regulatoren (en tussen de regeringen) is nodig om complementaire regels en eenvoudige procedures te realiseren en inefficiënties te vermijden als gevolg van onduidelijke bevoegdheden, dubbel toezicht, uiteenlopende regels in technische reglementen enz. Dergelijke **samenwerking** is met de omzetting van het Europese derde energiepakket overigens een wettelijke verplichting geworden voor de regulatoren.

Tussen de VREG en de CREG bestaat er reeds een protocol waardoor ze informatie kunnen uitwisselen. Binnen het informele Forum van Belgische Regulatoren (**Forbeg**) wordt samengewerkt met de CREG en met de andere gewestelijke regulatoren rond

<sup>109</sup> Indien dat niet het geval is, kan verwacht worden dat de regulator hiertegen een juridische procedure opstart, met conflicten en rechtsonzekerheid als gevolg. Bovendien zouden ook marktpartijen dit kunnen aangrijpen om tarieven juridisch aan te vechten, om of beslissingen zo lang mogelijk uit te stellen.

<sup>110</sup> Een OESO rapport schrijft hierover: “Regulators are always subject to political pressure, because they make decisions about things that politicians care about. Political independence in the sense of such pressure being absent is an oxymoron. Independence, instead, should be seen as giving regulators the means to participate in the policy process to the extent this is needed for them to be able to function, recalling that the main functions are to bring more time consistency into the decision-making process and containment of opportunistic behavior”. OECD (2011a).

o.a. een jaarlijkse publicatie van een gemeenschappelijk rapport van de vier regulatoren over de ontwikkeling van de elektriciteits- en aardgasmarkt en rond gezamenlijke standpuntbepaling naar het Europese niveau toe.

Een verdere **verdieping** van deze samenwerking is volgens de SERV wenselijk, naar het voorbeeld van de Conferentie van Regulators voor de Elektronische Communicatiesector (CRC) in het domein van de elektronische communicatie<sup>111</sup>. In het verleden zijn er bv. uiteenlopende voorstellen van de regulatoren geweest op het vlak van definities en interpretaties van Europese regelgeving (bv. bij de omzetting van de derde elektriciteits- en aardgasrichtlijn). Ook op het vlak van ontwikkeling en uitwisseling van standpunten, kennis en expertise is samenwerken efficiënter, bv. rond netinvesteringen en tariefregulering.

### Participeer verder aan internationale netwerken van regulatoren (VREG)

*De SERV moedigt de VREG aan om blijvend te investeren in participatie op Europees niveau in ACER en CEER.*

Een belangrijke constatering is dat energiemarkten en -infrastructuurnetwerken Europees steeds meer verweven zijn. Daarom is er samenwerking tussen regulatoren op **Europees niveau** en is die samenwerking ook wettelijk verplicht. Zeker voor een kleine regulator zoals de VREG is deelname aan Europese netwerken en samenwerkingsverbanden bovendien een efficiënte manier om aan kennisopbouw en informatievergadering te doen.

Concreet is participatie in **ACER** (Agency for the Cooperation of Energy Regulators) van belang omdat daar belangrijke (Europese) beslissingen worden voorbereid, geadviseerd of genomen, interessant onderzoek gebeurt en informatie wordt uitgewisseld. De SERV ondersteunt dan ook het voornemen om hierover een samenwerkingsakkoord te sluiten dat bepaalt wie België waarvoor vertegenwoordigt in ACER<sup>112</sup>.

<sup>111</sup> Daar hebben enkele arresten van het Arbitragehof de noodzaak van samenwerking tussen de federale staat en de gemeenschappen bevestigd, gelet op de steeds grotere technologische convergentie van de telecommunicatie en de audiovisuele diensten. Dat leidde tot een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen en tot de oprichting van een overlegmechanisme tussen het BIPT en de verschillende gewestelijke mediaregulatoren (CRC). Inzake regulering bestaat het hoofdprincipe van dit akkoord erin dat elk van de bevoegde autoriteiten de anderen op de hoogte moet brengen van haar ontwerpbeslissingen. De overige regulatoren hebben dan een korte periode om die te onderzoeken en eventueel te reageren door de samenwerkingsprocedure in werking te stellen. In dat geval komt de CRC bijeen om een akkoord te bereiken over de geplande maatregel. Het overlegmechanisme wordt in de praktijk ook gebruikt om gezamenlijke beslissingen te nemen. Bovendien zijn er het protocolakkoord tussen het Vlaamse Gewest en het BIPT en het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en het Vlaamse Gewest, waardoor het BIPT na de overdracht van zijn bevoegdheden voor vergunningen voor antennes ingevolge een eerdere staatshervorming nog steeds een reeks taken uitvoert op vraag van de Gewesten. M.a.w. de normering van zendantennes gebeurt op gewestelijk niveau maar het federale BIPT blijft omwille van de aanwezige expertise en technische middelen heel wat zijn voormalige taken uitvoeren, en wordt daarvoor door de gewesten vergoed.

<sup>112</sup> In de federale elektriciteitswet is terzake expliciet bepaald dat de CREG de vertegenwoordiging en contacten binnen ACER verzekert in formele samenwerking van de regionale reguleringsinstanties en (in de memorie van toelichting) dat de CREG handelt als woordvoerder van het Belgische standpunt en derhalve van de regionale regulatoren. De Vlaamse Regering heeft tegen deze bepaling een verzoek tot vernietiging ingediend bij het Grondwettelijk Hof omdat ACER ook meer activiteiten zal ondernemen op terreinen die tot de gewestelijke bevoegdheid behoren ( distributie, energie-efficiëntie, slimme netwerken...).

Ook participatie in **CEER** (Council of European Energy Regulators) is van belang. CEER doet immers dienst als platform om samenwerking, uitwisseling van informatie en ondersteuning tussen de nationale en regionale regulatoren te stimuleren. CEER tracht tevens best practices te capteren en te verspreiden via haar lidmaatschap van de International Confederation of Energy Regulators (ICER).

**Bekijk andere mogelijkheden om de coherentie te versterken (VR/VREG)**

*Op basis van de toetsing van de wettelijke omkadering van de VREG aan de internationale richtlijnen en beste praktijken op het vlak van regulatoren, kunnen tot slot nog enkele andere aandachtspunten worden vermeld op het vlak van coherentie.*

Het betreft dan:

- ▀ **Samenwerking met de Belgische mededingingsautoriteit en de diensten inzake consumentenbescherming** binnen de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie. Op federaal niveau werkt de CREG in de praktijk regelmatig samen met de Belgische mededingingsautoriteiten en werden maatregelen genomen om een betere samenwerking mogelijk te maken, bv. op het vlak van overleg, uitwisseling van informatie en formalisering van de samenwerking. Gelet op de taken en bevoegdheden van de VREG op het vlak van bevordering van de daadwerkelijke mededinging op de markt voor elektriciteit en gas, het wegnemen van belemmeringen voor de toegang van nieuwkomers, en het bijdragen tot het waarborgen van consumentenbescherming enerzijds, en de nog beperkte expertise van de VREG op deze terreinen anderzijds (cf. supra, punt 3.2), lijkt de uitbouw van dergelijke samenwerking door de VREG wenselijk.
- ▀ **Samenwerking rond vragen en klachten.** Wat de klachtenbehandeling betreft, werden afspraken gemaakt met de federale ombudsdienst energie en de Belgische energieregulatoren, waaronder de VREG, al blijft de regeling wegens overlappende bevoegdheden complex<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> De federale ombudsdienst voor energie behandelt enkel schriftelijke klachten van eindafnemers tegen elektriciteits- en gasbedrijven (producenten, invoerders, transporteurs, distributeurs, leveranciers). Klachten die (deels of volledig) tot de bevoegdheid van de federale ombudsdienst voor energie behoren maar toch ingediend worden bij de VREG, worden door de VREG aan de federale ombudsdienst overgemaakt. Klachten die de ombudsdienst ontvangt over materie die behoort tot de bevoegdheid van de VREG, worden doorgezonden naar de betrokken distributienetbeheerder of leverancier met de vraag tot reactie. De VREG wordt hiervan telkens op de hoogte gebracht. Bij twijfel of ter dubbelcheck vraagt de ombudsdienst aan de VREG om het antwoord van de netbeheerder en/of leverancier te toetsen aan de geldende wetgeving. Als er geen bevredigende oplossing voor het geschil tussen de aanklager en de distributienetbeheerder of leverancier kan gevonden worden, wordt de klacht afgesloten door de Ombudsdienst en voor verder gevolg toegezonden aan de VREG. Deze kan dan beslissen om de procedure tot het opleggen van een administratieve boete op te starten wegens niet-naleving van de Vlaamse energiewetgeving.

## 7. Waarden, normen en criteria

### 7.1. Hoofdconclusies

- ▀ Regulatoren hebben vaak, zoals veel andere organisaties, een missie, visie en een reeks waarden vastgelegd die zij voor zichzelf trachten na te leven. Daarnaast worden management- en opvolgingstools gebruikt zoals performantiecriteriën en prestatieindicatoren. Regulators hebben meestal ook een ethische gedragscode voor het personeel.
- ▀ De praktijk bij de VREG beantwoordt aan deze richtlijnen (zie bv. het ondernemingsplan 2013 en het jaarverslag 2011). Positief is bovendien het traject dat wordt gevolgd op het vlak van organisatiebeheersing en –ontwikkeling, de koppeling van prestatienormen aan elke taak of project, en de rapportering over indicatoren zoals efficiëntiewinsten en gelijke kansen en diversiteit.
- ▀ Van belang is wel dat een regulator ‘open normen’ zoals onafhankelijkheid, economische efficiëntie, een goede marktwerking, een juiste prijszetting of goede consultatie operationaliseert in (schriftelijk vastgelegde) interne richtlijnen. Hier lijkt de VREG nog enige vooruitgang te kunnen boeken.
- ▀ Bij de VREG gelden ook voor het personeel onafhankelijkheidsvereisten ten opzichte van de politiek en de energiesector. In aanvulling op deze vereisten wordt in andere landen soms nog verder gegaan, bv. met meer uitgewerkte regels voor het overstappen vanuit de regulator naar een bedrijf uit de sector<sup>114</sup>.

### 7.2. Aanbevelingen

#### VREG: maak voor alle belangrijke werkprocessen interne richtlijnen op (VREG)

*De SERV vraagt dat de VREG – naast interne richtlijnen voor zijn consultaties en contacten met marktpartijen en andere stakeholders – ook voor andere belangrijke processen interne richtlijnen zou uitwerken.*

Openheid en dialoog met zijn belanghebbenden zijn onderdeel van de missie, visie en waarden van de VREG. Zoals eerder aangegeven, is er volgens de SERV behoefte bij de VREG aan operationalisering daarvan onder de vorm van een schriftelijk vastgelegd **consultatiebeleid** (cf. supra).

Volgens de SERV zijn dergelijke interne richtlijnen rond consultaties het meest dringend. Op termijn kunnen deze worden aangevuld met interne richtlijnen voor alle belangrijke aspecten in de **beleidscyclus** van de werking van de VREG, waaronder de wijze van onderbouwing en rechtvaardiging van beslissingen en beleidsvoorstellen (waarbij kan worden aangesloten bij RIA), en het toezicht en de handhaving (waarbij principes zoals planmatig en doelgericht handhaven worden geconcretiseerd).

<sup>114</sup> Zie bv. de Civil Service Management Code in het VK (vermeld in het achtergronddocument bestuurlijke randvoorwaarden voor adequate marktregulering door onafhankelijke regulators).

## Zorg voor efficiënte wijze van informatieverzameling (VR/VREG)

*De SERV vraagt dat de VREG kan beschikken over de nodige bevoegdheden om informatie te verzamelen en op te vragen bij marktpartijen. De VREG van zijn kant zou – in het kader van zijn streven naar klantvriendelijkheid en efficiëntie – voldoende aandacht moeten besteden aan het beperken van de administratieve lasten van zijn regulerings-, monitoring-, rapportage- en controletaken.*

Om hun taken te kunnen uitvoeren, moeten regulatoren zoals reeds vermeld kunnen beschikken over uitgebreide informatierechten en toezichtbevoegdheden, en over instrumenten die helpen verzekeren dat de ontvangen informatie adequaat is gelet op de informatieasymmetrie tussen regulator en gereguleerde. Ook de VREG dient daarvoor de nodige ruimte te krijgen, in het bijzonder gelet op de nieuwe tariefbevoegdheid.

Verzameling van informatie voor regulerings-, monitoring-, rapportage- of controledoel-einden kan echter ook belangrijke administratieve lasten voor de gereguleerde bedrijven met zich meebrengen. De VREG zou daarom steeds – in het kader van zijn streven naar klantvriendelijkheid en efficiëntie – aandacht moeten besteden aan de informatie- en rapportagekosten die hij veroorzaakt, en aan manieren om die kosten waar mogelijk te verminderen zonder dat zijn effectiviteit in het gedrang komt.

Informatievragen zijn niet onoverkomelijk, zo blijkt uit de praktijk, zolang de data-behoefte duidelijk en stabiel zijn, en zoveel mogelijk worden opgenomen in gestandaardiseerde rapportageformats die met de betrokkenen zijn overlegd. Het zijn vooral ad hoc vragen om bijkomende gegevens aan te leveren die overmatige administratieve lasten veroorzaken.

## 8. Middelen en deskundigheid

Pro memorie: De toetsing hiervan werd geïntegreerd in de bespreking van doelstellingen, opdrachten en bevoegdheden van de VREG (zie deel 3).

## 9. Bijlage: toetsingskader voor regulatoren

De SERV heeft de richtlijnen en criteria uit de economische, bestuurskundige en juridische literatuur over regulatoren geanalyseerd en verwerkt tot de onderstaande checklist die kan worden gebruikt voor de analyse van regulatoren.

Deze checklist werd gebruikt om de bestaande regelgeving en praktijk bij de VREG te toetsen. In de onderstaande tabel wordt dat samengevat weergegeven in de laatste kolom. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen punten die in orde zijn in het geval van de VREG (OK), werkpunten (W) die aanpassing van de regelgeving of de praktijk behoeven, en aandachtspunten (A) die verder bekeken of opgevolgd moeten worden. De kleine letters tussen haken (a) (b) (c)... verwijzen naar de antwoordmogelijkheden in de checklist (c bv. betekent dat de situatie bij de VREG overeenkomt met de derde antwoordmogelijkheid).



Independence		VREG
Institutional and legal status	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Are the mission and overall objectives of the regulatory agency clearly formulated as part of the founding law?</li> <li>• To which category belongs the regulatory agency?                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ministerial department</li> <li>○ Ministerial agency</li> <li>○ Independent regulatory authority</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK</li> <li>• OK (c)</li> </ul>
Financial sources	<ul style="list-style-type: none"> <li>• What is the source of the agency's budget? What is the primary source?                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fees levied on the regulated industry</li> <li>○ State budget and fees</li> <li>○ State budget only</li> <li>○ Other</li> </ul> </li> <li>• If funds come from the state budget, are there specific procedures to protect the independence of the regulator as part of the budgetary process?</li> <li>• If funds are raised through levies or fees imposed on the regulated industries, goods, or services, can the levies be directly determined by the regulator, or do they need to be approved by a ministry?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A (c)</li> <li>• A</li> <li>• nvt</li> </ul>
Financial Control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• When budget has been appropriated, who controls the budget?                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ the agency</li> <li>○ both the government and the agency</li> <li>○ the government</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A (a)</li> </ul>
Staffing and internal organisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Who decides on the agency's internal organization?                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ the agency</li> <li>○ both the agency and the government</li> <li>○ the government</li> </ul> </li> <li>• Who is in charge of the agency's staffing policy (hiring personnel, deciding on its allocation and composition)?                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ the agency</li> <li>○ both the agency and the government</li> <li>○ the government</li> </ul> </li> <li>• Is the staff subject to regular civil service pay and recruitment policies or does it enjoys partial or full exemptions?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK (a)</li> <li>• OK (a)</li> <li>• OK (b)</li> </ul>
Governance structure of the regulator	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Single regulator or commission?</li> <li>• Odd or even number of commissioners?</li> <li>• Are the commissioners involved in the operational management of the regulator or not?</li> <li>• Is the function of head of the board separated from the CEO-function?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A (a)</li> <li>• OK</li> <li>• A (b)</li> <li>• OK</li> </ul>
Head: Board or Individual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is the highest governing authority of the regulator a single individual, or a board/commission?</li> <li>• In either situation, does the individual or board/commission assume the legal personality of the regulatory body?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A (a)</li> <li>• OK</li> </ul>
Decision making mechanisms	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Who decides on what in the regulator?</li> <li>• How does the highest decision making authority within the regulator make decisions? By majority vote? By consensus? Other?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK</li> <li>• OK (b)</li> </ul>
Terms of office	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Does the regulator's head or the board (or commission) of the regulator have a fixed term of office?</li> <li>• Is the length of the term adequate (5-8 years)?</li> <li>• Are appointments non-renewable? If not, how many times?</li> <li>• Are the terms staggered?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK</li> <li>• OK</li> <li>• OK</li> <li>• W</li> </ul>

<p>Conditions of appointment, reappointment, and dismissal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Who appoints the head/board? Who dismisses the agency head/board? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ One or two ministers?</li> <li>○ The executive collectively?</li> <li>○ The Parliament?</li> <li>○ A mix of the Parliament and government?</li> <li>○ Members of the board/commission in charge?</li> <li>○ Other?</li> </ul> </li> <li>• What are the grounds on which the head/board may be chosen? Is independence a formal requirement for the appointment? What role is there for professional competence criteria?</li> <li>• Are there any explicit limitations on the type of person who can be appointed head/board of the regulatory agency? Is political independence a formal requirement for the appointment? May the head/board hold other offices in government?</li> <li>• Are there clear and limited removal criteria such as corruption? Is dismissal is possible only for reasons not related to policy?</li> <li>• What is the dismissal procedure for the head/board?</li> <li>• Are there measures to prohibit conflicts of interest during and after mandate?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A (b)</li> <li>• A (a)</li> <li>• OK</li> <li>• OK</li> <li>• OK</li> <li>• OK</li> <li>• OK</li> </ul>
<p>Political independence</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is the political independence of the regulatory agency from the executive government, from Parliament explicitly stated in law or statutes?</li> <li>• Is it formally stated in law or statutes that the regulator cannot receive instructions from the government, or other body, on <i>specific</i> decisions? If not, which minister or department may instruct the regulator for what kinds of instructions? Must the instructions be published in the state gazette?</li> <li>• Is there a possibility for the executive to overturn the regulator's decision? If yes, in all cases or in exceptional circumstances? Ex ante or ex post? (Ex ante review of regulatory decisions by ministries should be highly limited or non-existent; ex post review should be limited to procedural issues).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK</li> <li>• OK</li> <li>• OK</li> </ul>
<p>Independence from the regulated industry</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• May commissioners/the agency head have held a position in the regulated (public or private) industry/industrial associations in the years preceding their/her appointment?</li> <li>• Are there provisions restricting the commissioners'/the agency head's possibilities of accepting a job in the regulated industry after their term?</li> <li>• Are there any provisions forbidding that the agency head/commission members have any personal or pecuniary interest in the regulated sector?</li> <li>• Are there provisions forbidding discussions of pending cases with stakeholders?</li> <li>• Are inspections, sanctions and other quasi-judicial functions clear, convincing and efficiently wielded, either by the regulator or by a third party?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A</li> <li>• A</li> <li>• OK</li> <li>• A</li> <li>• A</li> </ul>
<p>Actual independence</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is the regulator an active member of international bodies of regulators?</li> <li>• Are decisions and policies effectively enforced?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK</li> <li>• A</li> </ul>
<p>Appeal mechanisms</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Through whom (court/special body/ministries) can the decisions of the regulatory agency be appealed or challenged? Is dispute resolution functionally separate from ministry and regulatory body (independent appeals body?)</li> <li>• What are accepted grounds for appeal or challenge: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Errors of fact</li> <li>○ Errors of law (including failure to follow the due process)</li> <li>○ Appeals are permitted on the merits of the decision, fully re-</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK (a)</li> <li>• A (c)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>examining it                             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Other</li> </ul> </li> </ul>	
<b>Accountability and transparency</b>		
Accountability to the Executive and to Parliament	<ul style="list-style-type: none"> <li>• What are the formal obligations (in law or statute) of the regulatory agency vis-à-vis the executive government?</li> <li>• What are the formal obligations (in law or statute) of the regulatory agency vis-à-vis the Parliament? Is there periodic parliamentary oversight?</li> <li>• Can the regulator present, at will, reports or statements to the government or to Parliament without approval of the minister or government?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK</li> <li>• OK</li> <li>• A</li> </ul>
Transparency	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Does the regulator publish a “management plan” about future initiatives?</li> <li>• Is there a clearly defined communications policy?</li> <li>• Are all decisions and full rationales for decisions being published? Are regulators sufficiently clear in presenting the reasoning and financial models that underpin their decisions?</li> <li>• Are the tariff review procedures and methods set out in publicly available regulatory documents? Is the basic data relevant for the conduct of regulatory policy (e.g. the calculation of price-caps) publicly available? Is disclosure of such data an integral part of the regulator’s mission?</li> <li>• Are all formal reports and advices to government or parliament, or any other documents relating to markets and regulations, publicly available?</li> <li>• Does the regulator publish an annual report?</li> <li>• Does the regulator have a website containing:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Primary and secondary legislation?</li> <li>o Other regulatory documents?</li> <li>o Consultation papers?</li> <li>o Regulatory decisions?</li> <li>o Information for consumers?</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK</li> <li>• W</li> <li>• OK</li> <li>• Pm</li> <li>• OK</li> <li>• OK</li> <li>• OK</li> </ul>
Procedural requirements	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Are there explicit public consultation procedures to which all interested parties have equal access (no lobbying behind closed doors).</li> <li>• Does the regulator organize open public consultations prior to making its decisions? Does the regulator publish public consultation documents? Are consultation responses available to the general public in full or in a summary? Are the regulator’s comments on points raised during the consultation process made directly available to the regulated entities and the public?</li> <li>• To what extent has the regulator established a Regulatory Impact Assessment process that properly resourced and transparent, provides genuine consultation with stakeholders; and produces high quality consistent analysis?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• W</li> <li>• W</li> <li>• W</li> </ul>
Performance assessment	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is the regulator required (in law or statute) to produce periodic (i.e. annual) reports assessing performance?</li> <li>• Are the regulator and regulator’s performance subject to a regular external audit? If yes, is it audited by:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>o A national audit office</li> <li>o Private consulting firms</li> <li>o Independent academic research</li> <li>o Other</li> </ul> </li> <li>• Is there independent review of market results?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK</li> <li>• A</li> <li>• A</li> </ul>

<b>Coherence</b>		
Sectoral authority	<ul style="list-style-type: none"> <li>• What are the sectors/industries over which the regulatory agency has authority? One industry or multi-industry?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK</li> </ul>
Distribution and sharing of powers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is there a clear allocation of responsibilities, based in law, among the several bodies (the agency, other independent authority, parliament, government, other...) responsible for                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ sectoral policy</li> <li>○ market regulation (approval or determination of the tariffs of monopolistic companies, network access, licensing and modification of licenses...)</li> <li>○ Technical regulation</li> <li>○ Competition policy</li> <li>○ Enforcement</li> <li>○ Dispute resolution</li> <li>○ Policy advise</li> </ul> </li> <li>• Are overlaps defined and is resolution clear?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• W</li> <li>• W</li> </ul>
Co-ordination with other authorities, including competition authorities	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Does the regulatory agency have any formal agreements to co-operate with other regulators? With which regulators or state bodies?</li> <li>• Do informal co-operative arrangements exist? With which regulators or state bodies?</li> <li>• Has the regulator established effective collective working arrangements with both functional and sectoral regulators?</li> <li>• Is information exchanged with other state agencies? How?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A</li> <li>• OK</li> <li>• A</li> <li>• OK</li> </ul>
<b>Values and performance criteria</b>		
Mission and objectives	<ul style="list-style-type: none"> <li>• How does the regulator interpret its statutory remit? Does it set itself aims and objectives?</li> <li>• Are the mission and objectives set to serve consumer interests by encouraging open competition and customer choice (beyond a general “public interest” mandate)? Do the objectives contain:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Consumer protection</li> <li>○ Investor protection</li> <li>○ Economic efficiency</li> <li>○ Competition advocacy</li> </ul> </li> <li>• Do the tasks performed in practice by the regulator match with this mission and objectives?</li> <li>• Does the regulator when advising government policy decisions assess market impacts and impact on consumer welfare?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK</li> <li>• W</li> <li>• W</li> <li>• W</li> </ul>
Performance criteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• What performance criteria are being used?</li> <li>• Is there clear accountability for defined market results?</li> <li>• Is there any explicit prioritization of multiple objectives?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK</li> <li>• OK</li> <li>• A</li> </ul>
Values	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Does the regulator has a written set of values? Does this document explain the values and principles for ensuring its:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Independence and non discrimination</li> <li>○ Accountability and transparency</li> <li>○ Openess and consultation</li> <li>○ Effectiveness and efficiency,</li> <li>○ Consistency, predictability and flexibility</li> <li>○ Expertise</li> </ul> </li> <li>• To what extent are these principles translated in written guidelines and procedures?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK</li> <li>• W</li> </ul>
Ethical standards	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is there an ethical code for the behavior of the personnel? What topics does this code address?</li> <li>• What are the internal rules for defining and handling confidential</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK</li> <li>• OK</li> </ul>

	<p>information?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Are there internal procedures for reporting and handling conflicts of interest such as personal of financial relations and job opportunities? Are there safeguards for whistleblowers?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OK</li> </ul>
<b>Resources and expertise</b>		
Financial and human resources	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is the regulator sufficiently resourced to perform its tasks?</li> <li>• Is there a stable funding?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• W</li> <li>• A</li> </ul>
Competence and expertise	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is there sufficient human expertise on in all relevant areas? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Economics?</li> <li>○ Accounting?</li> <li>○ Technology?</li> <li>○ Law?</li> </ul> </li> <li>• Are recruitment and salary policies appropriate?</li> <li>• Does the regulator have the ability to hire external expertise?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A</li> <li>• OK</li> <li>• OK</li> </ul>
Information collection authority	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Does the regulator have a clear information collection authority vis-à-vis market actors?</li> <li>• Have regulators created communications systems with their relevant industry or industries, which provide for accurate receipt and provision of information?</li> <li>• Do regulators specify clearly, and with adequate notice, what information they require from companies?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A</li> <li>• A</li> <li>• A</li> </ul>

## Referenties

### Achtergronddocumenten (beschikbaar op [www.serv.be](http://www.serv.be))

SERV-dossier regulatoren. Achtergrondstudie “Bestuurlijke randvoorwaarden voor adequate marktregulering door onafhankelijke regulatoren”.

SERV-dossier regulatoren. Achtergrondstudie “Regulatoren in de elektriciteits- en gasector”.

### Eerdere SERV-adviezen

SERV (2005). Advies elektriciteitskosten, 15 juni 2005.

SERV (2009). Advies over enkele wijzigingen aan het decreet en besluit inzake hernieuwbare energie, 17 februari 2009.

SERV (2010a). Advies betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn. 10 maart 2010.

SERV (2010b). Rapport: Wetgevingsprocedures, -structuren en –instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen.

SERV (2010c). Advies versnelling investeringsprojecten. 9 juni 2010.

SERV (2011a). Rapport hernieuwbare energie

SERV (2011b). Advies wit- en groenboeken. 06 juli 2011.

SERV (2011c). Advies hervorming beleidsveld Ruimtelijke Ordening. 16 november 2011.

SERV (2011d). Advies Routeplanner voor projectgedreven processen. 30 mei 2011.

SERV (2012a). SERV-akkoord over de uitvoering van de 6e Staatshervorming in Vlaanderen. 27 juni 2012.

SERV (2012b). Advies consultatienota aansprakelijkheid netbeheerders. 16 november 2012.

SERV, Minaraad (2011a). Advies Omzetting EU-richtlijnen derde Europese energiepakket. 2/3 februari 2011.

SERV, Minaraad (2011b). Advies Hernieuwbare Energie, 16/17 november 2011.

SERV, Minaraad (2011c). Advies Groene warmte 29/30 september 2011

SERV, Minaraad (2012a), Advies over de overschotten op de groenestroom- en warmtekracht-koppelingsmarkt, 2 maart 2012.

SERV, Minaraad (2012b), Advies over hervorming groene stroom- en WKK-certificatensystemen (Besluit september 2012), 28 september 2012.

SERV, Minaraad (2012c), Advies over banking van certificaten door netbeheerders in het licht van de actuele problematiek van de certificatenoverschotten, 5 december 2012.

SERV, VLABEST (2011). Advies Strategisch beleidskader voor kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014. 30 april 2011.

**Andere referenties en literatuur (selectie, voor een meer uitgebreide referentielijst, zie de achtergronddocumenten)**

ALGEMENE REKENKAMER (2005). Toezicht op markten Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 960, nrs. 1–2.

ALGEMENE REKENKAMER (2009). Tariefregulering energienetbeheer. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2008–2009, nr. 31 901.

BETTER REGULATION TASK FORCE (2001). Economic Regulators, Cabinet Office, UK, July 2001

BETTER REGULATION TASK FORCE (2003). Independent Regulators; Cabinet Office, UK, October 2003

BEUC/CEER (2012). A 2020 Vision for Europe's energy customers. Joint Statement, 13 November 2012

BOLLEN, Annemie en Peter VAN HUMBEECK (2012a). Werkt de Vlaamse markt voor groenestroomcertificaten? Gids op maatschappelijk gebied, 2012, nr. 2, p. 35-40.

BOLLEN, Annemie en Peter VAN HUMBEECK (2012b). Meer groene stroom vergt meer dan meer groene stroom. Samenleving en politiek, 2012, nr. 2, p. 46-63.

BOLLEN, Annemie, Peter VAN HUMBEECK en Annick LAMOTE (2011). Energie voor een groene economie. Hernieuwbare energie: hoe en waarom? (boekdeel 1). Gent, Academia Press.

BOLLEN, Annemie, Peter VAN HUMBEECK en Annick LAMOTE (2011). Energie voor een groene economie. Hernieuwbare energie: beleid en evaluatie (boekdeel 2). Gent, Academia Press.

CEER (2012a). Guidelines of Good Practice on Price Comparison Tools Council of European Energy Regulators.

CEER (2012b). A 2020 Vision for Europe's energy customers. Joint Statement, 13 November 2012. Council of European Energy Regulators.

CEER (2012c) Status Review of Renewable and Energy Efficiency Support Schemes in Europe. Council of European Energy Regulators.

CORDOVA-NOVION Cesar and Deirdre HANLON (2003). Regulatory Governance: Improving The Institutional Basis For Sectoral Regulators: Key Issues In The Design Of Economic Regulatory Institutions OECD Journal on Budgeting, 2(3), Paris 2003.

CREG (2011). Besluit tot vaststelling van Voorlopige methoden voor het berekenen en vastleggen van de tarifaire voorwaarden inzake de aansluiting op en toegang tot het elektriciteitsnetwerk met een transmissiefunctie. 24 november 2011.

- Departement RO (2011). Herdefiniëring van de Vlaamse strategie en opdrachten voor het beleidsveld ruimtelijke ordening op Vlaams niveau. Proeve van een nieuwe opdrachtschrijving en bestuurlijke organisatie.
- EANDIS, INFRA en ELIA (2012). Studie Onthaalcapaciteit decentrale productie in Vlaanderen 2011-2020.
- ENERGIERAAD (2009). De ruggengraat van de energievoorziening. Advies Energieraad over de energie-infrastructuur, augustus 2009.
- EUROPEAN COMMISSION (2002). Mededeling, Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog – Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie, COM(2002) 704 definitief.
- EUROPEAN COMMISSION (2010). Commission staff working paper: interpretative note on directive 2009/72/ec concerning common rules for the internal market in electricity and directive 2009/73/ec concerning common rules for the internal market in natural gas: the regulatory authorities
- EUROPEAN COMMISSION (2012). Recommendation for a council recommendation on Belgium's 2012 national reform programme and delivering a Council opinion on Belgium's stability programme for 2012-2015. COM(2012) 314 final.
- FRISON-ROCHE, Marie-Anne (2003). Legal and Financial Conditions for an Effective Independence of Regulatory Authorities: The French Experience, OECD, 2003
- GILARDI, F. (2005). The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review*, 11(4):139–167.
- GILARDI, F. (2008), *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- HANCHER, Leigh & Allen OVERY (2007). Regulators in the European Union: regulating the regulators. *Regulatory Review* 2006/2007; 10th Anniversary Edition, March 2007. Centre for the study of Regulated Industries (CRI)
- HANRETTY, C. and KOOP, C. (2011). Measuring the formal independence of regulatory agencies. *Journal of European Public Policy*, 19(2):198–216.
- HANRETTY, Chris, Pierre LAROUCHE and Andreas REINDL (2012). Independence, accountability and perceived quality of regulators. A CERRE Study. Brussels, Centre on Regulation in Europe (CERRE), 6 March 2012.
- ICT regulation Toolkit. [www.ictregulationtoolkit.org](http://www.ictregulationtoolkit.org)
- IEA (2001). International Energy Agency: "Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets". IEA/OECD. IEA/SLT(2000)20
- INTOSAI (2001). International Organisation of Supreme Audit Institutions. Guidelines on Best Practice for the Audit of Economic Regulation. Seoel, October 2001.
- JACOBS, Scott (2001). Building Credible Regulators For Liberalized Utility Sectors, Presented At the First Workshop of The APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform 19–20 September 2001, Beijing, China
- JACOBZONE Stéphane & Cesar CORDOVA-NOVION (2003). Independent Regulators, Political Challenges And Institutional Design SG/SGR(2003)3
- JACOBZONE, Stéphane (2003). Setting up Independent Regulators: Political challenges and institutional design Lessons from the OECD experience, OECD, 2003
- JAMASB, T. and M. POLLITT (2003), "International Benchmarking and Regulation: An Application to European Electricity Distribution Utilities," *Energy Policy*, 31 1609-1622.
- JAMASB, T. and M. POLLITT (2007). Incentive regulation of electricity distribution networks: Lessons of experience from Britain, *Energy Policy* 35(12): 6163-6187.
- JOHANNSEN K.S. (2003) *Regulatory Independence in Theory and Practice. A Survey of Independent Energy Regulators in Eight European countries*, AKF Forlaget, Copenhagen.

- JOHANNSEN K.S., L.H. PEDERSEN & E.M. SØRENSEN (2004) Independent Regulatory Authorities – a Comparative Study of European Energy Regulators. AKF Forlaget, Copenhagen.
- JOSKOW, P.L. (2007) “Regulation of Natural Monopolies,” in A.M. Polinsky and S. Shavell (ed.), Handbook of Law and Economics (Volume 2), Elsevier: Amsterdam.
- JOSKOW, P.L. and R. SCHMALENSEE (1986), “Incentive Regulation for Electric Utilities,” Yale Journal on Regulation, 4:1-49.
- JOSKOW, P.L. (2008). Incentive Regulation and Its Application to Electricity Networks. Review of Network Economics Vol.7, Issue 4 – December 2008
- JOSKOW, P.L. (2008). Lessons Learned From Electricity Market Liberalization. The Energy Journal, Special Issue. The Future of Electricity: Papers in Honor of David Newbery.
- JOSKOW, Paul L and Catherine D. WOLFRAM (2011). Dynamic pricing of electricity. MIT and NBER. December 2011
- LARSEN, A., HOLM PEDERSEN, L. en SORENSEN, E.M. (2006) “Independent Regulatory Authorities in European Electricity Markets”, Energy Policy, Vol. 34, No. 17, November, pp. 2858–2870.
- LAVRIJSEN, S. en NAUTA, T. (2010), “De Europeanisering van het toezicht op de energiesector”, Nederlands Tijdschrift voor Energierecht 2010, 136-145.
- LAVRYSEN, S. en HANCHER, L. (2008), “European regulators in the network sectors: Revolution or Evolution”, 2008, 1-26.
- MAJONE, G. (2004). The Political Economy Of Agency Independence. Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee Working Party On Regulatory Management And Reform Regulatory Authorities Annex 2, Strategy And Structure, GOV/PGC/REG(2004)5/ANN2
- NAERT, F. en B. DEFLOOR (2009). “How independent are Belgian regulators?”, CRNI 2009, nr. 4, 374.
- NEDERLANDSE MEDEDINGINGSAUTORITEIT/ENERGIEKAMER (2009). Bespiegelingen op de toekomst van de regulering van het netbeheer.
- NEDERLANDSE REGERING (2003). Notitie - Publieke belangen en marktordening - Liberalisering en privatisering in netwerksectoren.
- NEDERLANDSE REGERING (2004). Visie op markttoezicht. Beantwoording van de Motie Heemsker c.s. Tweede kamer, 2003-2004, 29200 XIII, nr. 5
- OECD (2004). Regulatory Authorities in OECD Countries. Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee Working Party on Regulatory Management and Reform, 27-28 September 2004
- OECD (2005). Regulatory Authorities: Summary and Conclusions of the Expert Meeting held in London on 10-11 January 2005. Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee Working Party on Regulatory Management and Reform GOV/PGC/REG(2005)5
- OECD (2007). Competition assessment toolkit. Directorate For Financial And Enterprise Affairs Competition Committee. DAF/COMP(2007)32
- OECD (2011a). Better regulation: the role of the regulator. ITF/OECD/JTRC(2011)8.
- OECD (2011b). Renewable energy and smart grids: new challenges for competition policy. Paris, OECD, 10 January 2011.
- OECD (2012). The economic impact of regulatory policy: a literature review of quantitative evidence. GOV/RPC/MRP(2012)2.
- OFWAT (2011). Involving customers in price setting – Ofwat’s customer engagement policy statement.



PEPERMANS, Guido (2002). De rol van de Vlaamse overheid in een geherstructureerde sector voor de elektriciteitsdistributie. K.U.Leuven Energie-Instituut. 25 oktober 2002.

PWC (2009). Investerings in energienetwerken onder druk? Een beoordeling van het reguleringskader. Studie in opdracht van de Nederlandse Mededingingsautoriteit/Energiekamer, 9 oktober 2009.

SEO ECONOMISCH ONDERZOEK (2012). Efficiënt en effectief reguleren. Advies over de efficiëntie en effectiviteit van het tariefreguleringsproces van het netbeheer in de energiemarkt Februari 2012

SPYRELLI, Christina (2003). Regulating the regulators? An assessment of institutional structures and procedural rules of national regulatory authorities. International Journal of Communications Law and Policy. Issue 8, Winter 2003/2004.

UNIVERSAL POSTAL UNION (2004). Benchmarking postal regulator Effectiveness. Thomas E. Leavey, UPU International Bureau, 30 January 2004

VAN HUMBEECK, Peter, POPELIER, Patricia, Koen VAN AEKEN en Anne MEUWESE (2012). Hoe beter consulteren? Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, 2012, nr. 2, p. 19-31.

VANDEN BORRE, T (2011). "De omzetting van de bepalingen inzake de onafhankelijke energieregulator – op weg naar Luxemburg?", in K. DEKETELAERE en B. DELVAUX (eds.), Jaarboek Energerecht 2010, Antwerpen, Intersentia, 2011, 114".

VERHOEST Koen , AUBIN David, MATTHYS Joery , MATHIEU Emmanuelle (2011). Multilevel regulering van nutssectoren: Telecommunicatie en Energie in België. Eindrapport Regunet project in opdracht van POD Wetenschapsbeleid.

VREG (2010). Advies over de omzetting van het derde energiepakket.

VREG (2011). Ondernemingsplan 2012.

VREG (2012). Marktrapport 2011.

VREG (2012a). Advies van 20 juni 2012 inzake de organisatie van het Vlaams energiebeleid. Bedenkingen en voorstellen naar aanleiding van het voorstel van decreet van 29 mei 2012 ter hervorming van het systeem van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten.

VREG (2012b). Jaarverslag 2011.

VREG (2012c). Ondernemingsplan 2012.

VREG (2013). Ondernemingsplan 2013.

VREG/VEA (2011a). Beleidsadvies inzake de evaluatie van de certificaten systemen voor groene stroom en WKK.

VREG/VEA (2011b). Evaluatierapport over de sociale beschermingsmaatregelen tegen energiearmoede.

VREG/VEA (2012). Evaluatierapport over de toekenning van gratis elektriciteit aan gezinnen in Vlaanderen.