



Regulators

Achtergronddocument:
Regulators in de elektriciteits- en gasector

Brussel, 6 maart 2013

“The way decisions are made in the electricity sector strongly influences the success of policies. The problem, as well as the solution, lies in how the sector is governed” (<http://electricitygovernance.wri.org/>)

Deze studie wordt gepubliceerd om een breder publiek toe te laten kennis te nemen van de voorbereidende analyses die binnen de SERV gebeuren met het oog op de ondersteuning van het sociaal-economisch overleg en de beleidsadvisering door de sociale partners in de SERV. De bevindingen, interpretaties en conclusies in deze studievallen volledig onder de verantwoordelijkheid van het SERV-Secretariaat en kunnen op geen enkele wijze toegeschreven worden aan de Raad, een organisatie vertegenwoordigd in Raad of een lid van de Raad.

Inhoud

1.	Inleiding	4
2.	De elektriciteits- en gasector	5
2.1.	Structuur en regulering van de elektriciteitsmarkt.....	5
2.2.	Europees kader	7
2.3.	Omzetting in België.....	10
2.4.	Analoog regulerend kader voor gas.....	12
3.	Regulatoren: het Europese kader	12
3.1.	Overzicht en historiek	12
3.2.	Energiregulatoren in de Europese richtlijnen	13
3.3.	Omzetting van het derde energiepakket.....	19
4.	Federaal niveau: de CREG.....	21
4.1.	Statuut en structuur	21
4.2.	Doelstellingen en taken	23
4.3.	Transparantie en controle.....	27
5.	Vlaams niveau: de VREG	28
5.1.	Statuut en structuur	28
5.2.	Doelstellingen en taken	32
5.3.	Transparantie en controle.....	40
5.4.	Recente ontwikkelingen.....	41
6.	Samenwerking tussen de regulatoren	45
6.1.	Samenwerking op Belgisch niveau: Forbeg en ENOVER	45
6.2.	Samenwerking op Europees niveau: ACER en CEER	47
7.	Literatuurlijst	49

1. Inleiding

Dit **achtergronddocument** beschrijft de historiek en huidige situatie op het vlak van energieregulators in Vlaanderen en België.

Het initiatief ervoor werd genomen in het kader van de engagementen van het Pact 2020 en de 6^e staatshervorming. In het **Pact 2020** is namelijk voorzien dat “Vlaanderen de positie versterkt van onafhankelijke regulators (elektriciteit, gas, water ...) die toezien op de marktwerking en de prijsvorming, de mededinging bevorderen, de toegang tot netwerken en investeringen in netwerkinfrastructuur reguleren en publieke belangen bewaken”. De **6^e staatshervorming** maakt deze problematiek urgenter. Die draagt immers de belangrijke bevoegdheid voor de regulering van de distributienettarieven over van de federale regulator (CREG) naar de Vlaamse regulator (VREG).

In deze **studie** worden eerst de marktstructuur en regulering in de elektriciteits- en gasector toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op het Europese kader voor energieregulators. De twee volgende delen behandelen de opdrachten, bevoegdheden en institutionele inbedding van de regulators CREG en VREG. De twee laatste delen beschrijven de samenwerking tussen energieregulators op Belgisch en Europees niveau.

Deze achtergrondstudie maakt deel uit van een reeks **achtergronddocumenten** over marktregulering en regulators die de SERV voorbereidt. Zoals voorzien in het werkprogramma 2012 van de SERV, dienen die achtergrondstudies als basis voor het **overleg in de SERV** met het oog op:

- een advies over de VREG (regulator voor elektriciteit en gas);
- een advies over de VMM (regulator voor de watersector);
- input van de sociale partners in het kader van de implementatie van de 6^e staatshervorming op het vlak van de distributienettarieven voor elektriciteit en de prijzencontrole voor drinkwater;
- input van de sociale partners in het kader van de raadplegingsprocedure over de nieuwe tariefmethodologie voor de distributienettarieven voor elektriciteit.

2. De elektriciteits- en gasector

2.1. Structuur en regulering van de elektriciteitsmarkt

In de tijdsspanne van de vorige eeuw is de elektriciteitsproductie **technologisch** geëvolueerd van decentraal naar grootschalig met een sterke centralisatie. De productie van elektriciteit werd afgesplitst als een aparte industriële activiteit, waardoor een elektriciteitssector ontstond die nadien een reeks schaalvergrotingen en fusies heeft doorgevoerd. In België heeft dit geleid tot de oprichting van één groot bedrijf (Electrabel vanuit Ebes, Intercom en Unerg) en tot grootschalige productiemiddelen o.a. in twee geconcentreerde nucleaire parken (Doel en Tihange). Tegelijk werd een fijnmazig transmissie- en distributienet uitgebouwd om elektriciteit vanuit slechts een beperkt aantal productiepunten tot bij alle klanten te verdelen.

In het verleden was de elektriciteitssector daardoor een sector waar verticale integratie sterk domineerde. Deze overtuiging is blijven overheersen tot de tweede helft van de jaren tachtig. Op dat ogenblik ontstond eerst in het Verenigd Koninkrijk en nadien in Europa een liberaliseringsgolf waaraan ook de elektriciteitssector niet is ontsnapt. De **economische** basisidee is dat concurrentieprikkels geïntroduceerd kunnen worden in enerzijds de productie van elektriciteit en anderzijds de verkoop van elektriciteit. Voor transport en distributie van elektriciteit wordt aangenomen dat schaalvoordelen nog steeds belangrijk zijn, zodat een natuurlijk monopolie behouden blijft. De liberalisering ging dan ook gepaard met een opgelegde herstructurering – d.w.z. opsplitsing – van de geïntegreerde bedrijven aanwezig in de markt.

De elektriciteitssector is daardoor thans een netwerkindustrie die uit **3 segmenten** bestaat:

- segment 1: de opwekking of *productie* (stroomopwaartse activiteit);
- segment 2: de *infrastructuur*, die het hoogspanningsnet (of transmissienet) omvat dat in handen is van een transmissienetbeheerder (TNB of TSO Transport System Operator) en het midden- en laagspanningsdistributienet dat door de distributienetbeheerders wordt beheerd (DNB of DSO, Distribution System Operators).
- segment 3: de *levering* aan eindgebruikers (stroomafwaartse activiteit).

In België waren er voor de liberalisering 3 soorten spelers, namelijk de CPTe (Electrabel en SPE) voor de productie en transmissie van de elektriciteit, de distributienetbeheerders voor het vervoer van elektriciteit langs de midden- en laagspanningsnetten en voor de levering van elektriciteit, en de afnemers van de elektriciteit. Bij de vrijmaking van de markt diende er een opsplitsing te komen van de netten enerzijds en de activiteiten levering en productie anderzijds. Van drie soorten marktspelers is de markt dus geëvolueerd naar vijf soorten marktspelers: de producenten, de transmissienetbeheerder, de distributienetbeheerders, de leveranciers en de afnemers, met de regulator als een zesde partij.

Die ontwikkeling werd gerealiseerd en bewaakt via een reeks maatregelen van **economische regulering**, die door de liberalisering van de sector sterk is uitgebreid. De regulering is het meest verregaand voor segment 2 aangezien hier sprake is van een (regionale) monopoliesituatie, waarop ook in een geliberaliseerde markt regulering en toezicht noodzakelijk blijft. Maar ook in de beide andere segmenten blijft regulering sterk aanwezig. De reden is ten eerste dat de transitie van een verticaal geïntegreerde sector naar een geliberaliseerde sector heel wat tijd kan vergen. Gedurende die transitieperiode blijft toezicht noodzakelijk om te vermijden dat ondernemingen die reeds aanwezig zijn in de sector hun positie trachten te versterken of te beschermen d.m.v. ongeoorloofde acties of door het verhinderen van de toegang tot de markt. Ten tweede

is het zo dat de liberalisering van de sector misschien wel een reden (marktmacht) voor overheidsingrijpen wegneemt of aan belang doet verliezen, maar het bestaan van externe effecten en van (her)verdelingsoverwegingen kunnen regulering nog altijd nodig maken.

Marktregulering in de elektriciteitssector heeft meerdere doelen: economische, sociale en ecologische. M.a.w. marktregulering is **geen doel op zich**, maar een middel om die doelen op efficiënte wijze te realiseren. Zij worden geconcretiseerd in termen van:

- statische economische efficiëntie (zo laag mogelijke marginale kosten);
- dynamische economische efficiëntie (structureel lage kosten op lange termijn door innovatie en de best mogelijke inzet van verschillende energiebronnen en -technieken);
- marktwerking en mededinging (gelijk speelveld waarop bedrijven met elkaar kunnen concurreren);
- leveringszekerheid (de mate waarin afnemers kunnen rekenen op de levering van energie);
- bevoorradingszekerheid (de beschikbaarheid op lange termijn van elektriciteit);
- crisisbestendigheid (de mate waarin een nationale en internationale energiecrisis vermeden kan worden en de eventuele gevolgen beheerst kunnen worden);
- sociale indicatoren (betaalbare en toegankelijke energie voor alle energieconsumenten, billijke verdeling van lusten en lasten, ...) en
- milieu-indicatoren (energie- en CO₂-besparing, afval, natuur...).

De structuur van de markt is niet definitief, maar **verandert geleidelijk** door een aantal ontwikkelingen, waaronder:

- de liberalisering;
- de evolutie naar een geïntegreerd Europees energiesysteem;
- de bijkomende vereisten die verbruikers stellen t.a.v. onder meer de kwaliteit van de leveringen;
- de opkomst van decentrale elektriciteitsproductie;
- de toenemende opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen;
- de toenemende aandacht voor energiebesparing;
- technologische ontwikkelingen op het vlak van slimme netten, slimme huishoudtoestellen en domotica;
- enz.

De opkomst van **decentrale en variabele elektriciteitsproductie** (windturbines, PV-installaties, WKK's ...) bv. vergt een aanpassing van de piramidaal georganiseerde elektriciteitsinfrastructuur die elektriciteit brengt van een paar grote gecentraliseerde conventionele productiecentrales die werken op steenkool, gas en nucleaire brandstof, naar een groot aantal eindverbruikers. Om variabele en decentrale bronnen op groot-schalige wijze in het energiesysteem te kunnen integreren, moeten de netten en het netbeheer worden hervormd. Onderdeel daarvan zijn opslag (storage) en slimme netten (smart grids) die rekening kunnen houden met meerdere decentrale producenten en variabele stroomproductie en die elektriciteit met behulp van digitale technieken en systemen beter sturen en betrouwbaarder beheren en in balans houden. Producenten, inclusief nieuwe microproducenten, consumenten en netwerkexploitanten worden zo in staat gesteld in realtime met elkaar te communiceren om een optimale afstemming van vraag en aanbod te waarborgen.

De introductie van decentrale energie in het energiesysteem en andere ontwikkelingen impliceren ook dat het **reguleringsmodel verandert**. Bij meer decentrale elektriciteitsopwekking zullen de vereisten voor de toegang tot energienetten, het netwerkmanagement (bv. onbalansregimes) en de regulering veranderen. Er komen 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. Technologische ontwikkelingen op het vlak van slimme netten vergroten de mogelijkheid van vraagsturing en balancing... Zulke ontwikkelingen veranderen enkele typische kenmerken van elektriciteitsmarkten¹, waardoor bestaande problemen van marktmacht en marktconcentratie kunnen verminderen, maar waardoor ook nieuwe risico's ontstaan vanuit het perspectief van een adequate marktregulering².

Er blijven dus grote **uitdagingen** op het vlak van marktregulering, ook in België/Vlaanderen. Concrete 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 distributienettarieven, 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 openbaardienstverplichtingen, enz.

2.2. Europees kader

De marktregulering van de elektriciteitssector in Europa is gebaseerd op richtlijn 96/92/EG (eerste elektriciteitsrichtlijn), die later vervangen is door de tweede elektriciteitsrichtlijn 2003/54/EG³ en de derde elektriciteitsrichtlijn 2009/72/EG. De markthervorming beoogt een verticale **opsplitsing** ('unbundling') van de geïntegreerde productieketen en een **marktopening** van de segmenten wanneer dat mogelijk is.

De **eerste elektriciteitsrichtlijn** van 1996 eiste enkel de boekhoudkundige ontvlechting, teneinde binnen verticaal geïntegreerde elektriciteitsbedrijven discriminatie, kruis-subsidies en andere vormen van concurrentievervalsing tegen te gaan. Deze richtlijn voorzag tevens in een geleidelijke openstelling van de elektriciteitsmarkt, waarbij lidstaten de vrijmaking in fases konden laten geschieden. Slechts een minderheid van de lidstaten realiseerde de openstelling op een geleidelijke manier. De meeste wisten duidelijk zo snel mogelijk de verhoopde voordelen van de liberalisering te realiseren en openden hun markten sneller dan door de Richtlijn werd vereist. Het gevolg was dat op een bepaald ogenblik sommige lidstaten reeds open stonden voor volledige mededinging, tegenover een minderheid waar de nationale monopolies nog in stand werden

¹ 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...

² Voorbeelden zijn: de rol van de distributienetbeheerders (gereguleerde activiteiten verbonden met hun natuurlijk monopolie vs. door nieuwe technologieën mogelijk gemaakte nieuwe diensten in concurrerende markten en de rol van andere partijen zoals aggregatoren, energiediensten en marktpartijen uit andere netwerksectoren, zoals ICT, telecom, elektro-engineering bij de toekomstige ontwikkeling van lokale distributienetten of energiediensten. 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 Sean Ennis (2011). Renewable energy and smart grids: new challenges for competition policy. Paris, OECD, 10 January 2011.

³ In 1992 deed de Commissie een eerste voorstel tot het realiseren van een interne markt voor elektriciteit. Het duurde nog tot 1996 vooraleer de Elektriciteitsrichtlijn 96/92/EG werd goedgekeurd om de elektriciteitsmarkten binnen de Europese Unie open te stellen voor mededinging.

gehouden. Dit onderscheid was in de praktijk problematisch, waardoor er een tweede Electriciteitsrichtlijn 2003/54/EG werd uitgevaardigd die de eerste heeft vervangen.

De **tweede Electriciteitsrichtlijn** uit 2003 gaat verder. De transport- en distributienetbeheerders, wanneer zij deel uitmaken van een verticaal geïntegreerd bedrijf, moeten met betrekking tot hun rechtsvorm, organisatie en besluitvorming, onafhankelijk zijn van andere, niet met transmissie respectievelijk distributie verband houdende activiteiten. Dit houdt evenwel nog niet de verplichting in om de eigendom van de activa van het net af te scheiden van het verticaal geïntegreerd bedrijf. De richtlijn voert ten tweede ook een effectieve concurrentie in tussen de producenten (segment 1) en tussen de leveranciers (segment 3) door het opleggen van een niet-discriminerende toegang tot het transmissienet en het distributienet: zowel de nieuwkomers als de gevestigde ondernemingen moeten onder dezelfde voorwaarden kunnen toetreden tot het net en de leveranciers moeten onder dezelfde voorwaarden toegang hebben tot de netten (principes van Open Network en Third Party Access).

In tegenstelling tot de segmenten 1 en 3, blijft segment 2 een natuurlijk monopolie. Het hervormingsproces in de elektriciteitssector omvat daarom ook de regulering van segment 2. In de toegangstarieven tot de netwerken moeten alle kosten vervat zitten, ook de infrastructuurkosten. Bovendien mogen die tarieven niet discriminerend zijn en moeten ze door de regulator worden gecontroleerd (Regulated Third Party Access, afgekort RTPA). De regulator dient ex ante te controleren en het moet een sectorale regulator zijn. De richtlijn van 2003 versnelt ook het tijdschema voor de vrijmaking van de markt tegenover de eerste elektriciteitsrichtlijn: de vrije keuze van leverancier moet al op 1 juli 2004 zijn ingevoerd voor niet-huishoudelijke afnemers en in juli 2007 voor alle afnemers. De richtlijn bekrachtigt ook de verplichtingen inzake groene energie en voorziet in verplichtingen van openbare dienst om ervoor te zorgen dat het aantal stroomonderbrekingen zoveel mogelijk beperkt wordt (universele dienstverlening).

De **derde Electriciteitsrichtlijn** uit 2009 bevat een verdere aanscherping van de eisen, bv. op het punt van de voorwaarden voor toegang van derden tot netwerken en de rol en onafhankelijkheid van de nationale regulators voor de energiemarkten. Die krijgen ook de exclusieve en autonome bevoegdheid voor het vaststellen of goedkeuren van de transmissie- en distributietarieven of de berekeningsmethodes hiervoor. De tarieven zelf (en de tariefmethoden) moeten op objectieve criteria gebaseerd zijn en volledig gemotiveerd en verantwoord worden teneinde door de rechter te kunnen worden getoetst, transparant zijn en bekend gemaakt worden voordat zij in werking treden, op niet-discriminerende wijze worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers, de kosten van de betrokken investeringen dekken en een adequate vergoeding voorzien voor de netactiva en nieuwe investeringen daarin (mits die op economisch verantwoorde en efficiënte wijze zijn uitgevoerd), en ervoor zorgen dat de transmissie- en distributiesysteembeheerders passende stimulansen krijgen, zowel op korte als op lange termijn, om de efficiëntie te verbeteren, de marktintegratie en de leverings- en voorzieningszekerheid te versterken en verwante onderzoeksactiviteiten te ondersteunen.

Ook de regels met betrekking tot de ontvlechting van de transmissiesysteembeheerders werden aangescherpt. Gesloten distributiesystemen worden onder bepaalde voorwaarden toegestaan. Bovendien geeft de richtlijn de lidstaten de mogelijkheid om, in het algemeen belang, openbardienstverplichtingen op te leggen inzake veiligheid (met inbegrip van leverings- en voorzieningszekerheid), regelmaat van de levering, de kwaliteit van de levering, de leveringstarieven en de milieubescherming (met inbegrip van energie-efficiëntie, energie uit hernieuwbare energiebronnen en klimaatbescherming). Deze verplichtingen moeten volgens de richtlijn duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar zijn en de elektriciteits- en gasbedrijven in de EU moet een gelijke toegang tot nationale verbruikers krijgen. Daarnaast eist de

richtlijn dat lidstaten passende maatregelen nemen ter bescherming van eindafnemers, en met name kwetsbare afnemers. Lidstaten moeten zelf het begrip "kwetsbare afnemers" definiëren. De EU stuurt er tevens op aan om een toenemend aandeel elektriciteit via hernieuwbare energiebronnen te produceren. Daarom zijn er allerlei stimuli uitgebouwd.

De maximale omzettingstermijn voor het derde energiepakket was vastgelegd op 3 maart 2011. Tegen dan moesten de volgende maatregelen zijn genomen:

- de versterking van de onafhankelijkheid en de bevoegdheden van de energieregulatoren;
- de scheiding tussen de productie- en leveringsactiviteiten enerzijds, en de activiteiten van de netten anderzijds (unbundling);
- de verbetering van de transparantie van de markt om een gelijke toegang tot de informatie, de transparantie van de prijzen en het vertrouwen van de consumenten in de markt te bevorderen alsook marktmanipulaties te verhinderen;
- de versterking van de rechten van de consumenten;
- de samenwerking tussen de Europese energieregulatoren, via het nieuw opgerichte Agentschap (ACER);
- de bevordering van de samenwerking tussen de transportnetbeheerders.

Het derde energiepakket is **geen eindpunt**. De Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders heeft gesteld dat de interne energiemarkt in **2014** moet zijn voltooid. Uiterlijk in 2014 moet de bestaande wetgeving volledig ten uitvoer zijn gelegd, inclusief de invoering van de essentiële technische regels op EU-niveau, en van de nodige instrumenten en middelen voor de regulatoren met het oog op een daadwerkelijke toezicht op de toepassing van de wetgeving.

De Europese Commissie stelt echter vast dat de EU niet op kruissnelheid zit om deze deadline te halen⁴. Ze onderstreept dat het nochtans essentieel is om te komen tot een volledige integratie van de Europese energienetwerken en –systemen en tot een verdere opening van de energiemarkten om het concurrentievermogen en de welvaart van EU veilig te stellen en om tegen minimale kosten de overgang te kunnen maken naar een koolstofarme en energie-efficiënte economie en de voorzieningszekerheid te kunnen handhaven⁵. De Commissie stelt ook dat er dringend meer investeringen nodig zijn in opwekkings-, transmissie- en distributie-infrastructuur en in opslagfaciliteiten⁶. De Commissie stelt tot slot dat er maatregelen nodig zijn met het oog op grotere efficiëntie, een eerlijke mededinging en het in staat stellen van de consumenten om een actieve rol te spelen en hun rechten en keuzevrijheid volledig uit te oefenen⁷.

De Commissie heeft dan ook meerdere acties gepland, waaronder een versterkte controle om de correcte implementatie van het derde energiepakket⁸, een actief toezicht - samen met de nationale energieregulatoren en mededingingsautoriteiten - op de mededingingsregels, in het bijzonder waar historische voordelen van gevestigde marktspelers de toegang voor nieuwkomers bemoeilijken, initiatieven gericht op de consument⁹, maatregelen om de markt beter te laten werken om de meest geschikte

⁴ COM(2012) 663.

⁵ COM(2011) 885.

⁶ COM(2011) 658.

⁷ COM(2012) 573.

⁸ COM(2012) 663.

⁹ De Commissie wil dat de consumenten worden gestimuleerd om een actieve rol te spelen op de energiemarkt. Daarom wil zij enerzijds diverse en innovatieve diensten voor de consument mogelijk maken (slimme-metersystemen, gediversifieerde, flexibele en/of dynamische tariefformules,...). Zij wil ook

investeringen te bevorderen en te sturen naar waar zij het meest efficiënt zijn¹⁰, en initiatieven op het vlak van netinfrastructuur (zgn. energie-infrastructuurpakket¹¹) en slimme netten¹².

2.3. Omzetting in België

De omzetting in België moest rekening houden met de staatsstructuur. De **federale** overheid is bevoegd voor de elektriciteits- en aardgastarieven, het hoogspanningsnet van elektriciteit met een spanning van meer dan 70 kilovolt (kV), de opslag en het vervoer van aardgas, de productie van elektriciteit (met uitzondering van de productie van milieuvriendelijke energie) en de kernenergie. Ook de bevoegdheden inzake mededinging, consumentenrechten en verbintenissenrecht zijn federaal. De gewesten zijn bevoegd voor de distributie van elektriciteit via netten met een spanning van minder dan of gelijk aan 70 kilovolt (kV), de distributie van aardgas, de milieuvriendelijke energie en elektriciteit uit warmtekrachtkoppeling en het rationeel energiegebruik. De omzetting gebeurde daarom via enerzijds de federale Wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en anderzijds via gewestelijke decreten¹³.

In België is de vrijmaking van de energiemarkt in de drie **gewesten** (Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) uiteindelijk volgens verschillende scenario's verlopen. In Vlaanderen zijn zowel de elektriciteits- als gasmarkt sedert juli 2003 volledig vrijgemaakt. In de andere gewesten kunnen nagenoeg alle niet-huishoudelijke

richtsnoeren en beste praktijken vaststellen inzake prijsvergelijkingsinstrumenten, duidelijke en transparante facturering. Anderzijds wil de Commissie de maatregelen versterken nemen om kwetsbare consumenten meer te beschermen.

¹⁰ De Commissie stelt te zullen werken aan goed werkende langetermijn- en kortetermijn-groothandelsmarkten (met name day-ahead-, intraday- en balanceringsmarkten en markten voor systeemdiensten), die de economische waarde van elektriciteit op elk tijdstip weerspiegelen. Dat moet een geleidelijke uitbanning toelaten van de gereguleerde gas- en elektriciteitsprijzen die in sommige lidstaten nog bestaan. Dynamische, marktgebaseerde prijssignalen (die zorgen voor lage tarieven wanneer het aanbod ineens groot is, bv. wanneer er veel wind- en/of zonne-energie is, en hoog zijn wanneer er een tekort is) moeten een energie-efficiënte productie en consumptie van elektriciteit bevorderen. Zij moeten aan de vraagzijde consumenten en dienstenleveranciers aansporen om hun verbruik tijdens piekuren terug te schroeven, en moeten ook de flexibiliteit aan de aanbodzijde bevorderen, gaande van opslagcapaciteit tot opwekkingscapaciteit die snel kunnen worden ingezet of afgeschakeld. De Commissie zal de verdere ontwikkeling van goed werkende grensoverschrijdende groothandelsmarkten (op korte zowel als langere termijn) bevorderen door netwerkcodes te ontwikkelen. Ook regionale initiatieven voor een volledige marktkoppeling voor elektriciteit in de hele EU en om belemmeringen voor markttoegang weg te werken, zullen gestimuleerd worden.

¹¹ Het energie-infrastructuurpakket vult de richtlijn betreffende de interne energiemarkt aan met het oog op het versnellen van de totstandbrenging van een geïntegreerde Europese energie-infrastructuur. Dit voorstel is niet alleen bedoeld omdat het noodzakelijk is wind- en zonne-energie (momenteel 5 % van de elektriciteitsvoorziening in de EU) beter te integreren, maar ook om een geïntegreerde EU-markt tot stand te brengen en verouderde centrales te kunnen vervangen. De totstandbrenging van een geïntegreerde markt met nieuwe technologieën, nieuwe marktspelers en nieuwe aanvullende dienstenleveranciers, hangt in grote mate af van de invoering van nieuwe infrastructuur.

¹² COM(2011) 202.

¹³ Vlaams Decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt; Brusselse Ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; Waals Decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt, Vlaams Decreet houdende wijziging van het decreet van 20 december 1996 tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water en het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de omzetting van de richtlijn 2009/72/EG en de richtlijn 2009/73/EG

klanten sedert juli 2004 hun gas- en elektriciteitsleverancier vrij kiezen, terwijl de huishoudelijke afnemers vanaf 1 juli 2007 hun leverancier vrij kunnen kiezen.

Vooraf de (laattijdige) omzetting van de derde elektriciteitsrichtlijn begin 2012 bracht heel wat **discussie** teweeg, onder meer over de bevoegdheden van de CREG t.o.v. die van de regering voor bv. de tariefregulering (uiteindelijk besliste de CREG in juni 2012 om een verzoek tot nietigverklaring in te dienen bij het Grondwettelijk Hof) en over gepaste regels voor gesloten distributienetten (gelet op o.a. het gevaar op ontwijkgedrag¹⁴).

Het federale regeerakkoord van 1 december 2011 voorziet in de context van de **staats hervorming** een overdracht naar de gewesten van de bevoegdheid voor de regulering van de distributietarieven voor gas en elektriciteit. Het akkoord verduidelijkt: "Voor de elektriciteit betreft dit niet de tarieven van de netwerken die een transportfunctie hebben, zelfs indien ze een nominale spanning gelijk aan of lager dan 70.000 volt hebben. Alle andere bevoegdheden die de federale overheid momenteel uitoefent blijven een federale bevoegdheid. Dat betreft de prospectieve studies inzake energie; de nucleaire brandstofcyclus; de energieproductie, met inbegrip van de offshore; de grote infrastructuur voor de aanvoer en opslag van energie; het energietransport; het beleid inzake de uiteindelijke energieprijs voor de gebruiker, inclusief het sociale prijzenbeleid; de energie-efficiëntie van de federale gebouwen."

Toch laat de geplande overdracht nog onduidelijkheden bestaan over o.a. de reikwijdte van de overdracht, de timing van de overdracht, de overdracht van middelen die verband houden met de goedkeuring van de nettarieven en bepaling van de methode als ook de controle door de CREG, de overdracht van personeel en kennis en de lopende procedures.

Een ander pijnpunt blijft de discussie over de (interpretatie van de) bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten. De Vlaamse regering besliste eind mei 2012 opnieuw om een verzoek tot vernietiging van bepaalde artikelen van de federale elektriciteits- en gaswetten in te dienen bij het Grondwettelijk Hof.

Europa volgt de ontwikkelingen in de lidstaten op en formuleert regelmatig aanbevelingen. Zo werd in de recente **aanbevelingen aan België** in het kader van het Nationaal Hervormingsprogramma opnieuw een sterke klemtoon gelegd op het versterken van de concurrentie in netwerkindustrieën en met name op de energiemarkten om de kostencompetitiviteit van de Belgische economie te verhogen¹⁵. 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.

¹⁴ Het risico is dat als de decentrale productie een zodanige vaart neemt dat uiteindelijk maar een beperkt aantal afnemers nog elektriciteit afneemt via het publieke distributienet (en de rest ofwel zelf via zonnepanelen produceert of afneemt via eigen distributienetten met decentrale productie erop), enkel die afnemers zullen moeten instaan voor alle kosten verbonden aan het beheer van het publieke distributienet (tenzij de financiering anders wordt geregeld dan vandaag het geval is). Hierdoor kan de efficiëntie en solidariteit in de financiering van de netten en sociale en ecologische openbare dienstverplichtingen op de helling komen.

¹⁵ COM(2012) 314 final. 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

2.4. Analooq regulerend kader voor gas

De gas- en elektriciteitsmarkten hebben veel met elkaar gemeen, aangezien veel van de spelers op de beide markten actief zijn en zowel de Europese als de federale en Vlaamse regelgeving is gestoeld op dezelfde principes en inhoudelijk in grote mate analooq is aan de elektriciteitswetgeving. Ook de regulatoren zijn op federaal en Vlaams niveau dezelfde. Er zijn ook geen andere sectoren die inherent gerelateerd zijn aan de elektriciteit- en gasektor. Er is m.a.w. geen markt die, anders dan bij bv. telecommunicatie en media, zo dicht ligt bij energie dat bedrijven onder meerdere regulerende systemen komen te vallen¹⁶. Er kan voor de grote lijnen dan ook worden verwezen naar de bespreking van de regulering en sectorale regulatoren in de elektriciteitssector. Het regulerend arrangement kent slechts minieme afwijkingen, wat niet wegneemt dat de concrete technische en economische marktomstandigheden sterk kunnen verschillen¹⁷.

3. Regulatoren: het Europese kader

3.1. Overzicht en historiek

In België zijn meerdere sectorale regulatoren bevoegd voor de elektriciteitsmarkt: de CREG op federaal niveau en een regulator per gewest (de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteit en het Gas (VREG) in het Vlaamse Gewest, de Commission Wallonne pour l'énergie (CWAPE) in het Waalse Gewest en de Reguleringscommissie voor Energie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BRUGEL) in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest¹⁸.

Ook voor de vrijmaking van de energiemarkt was er al een soort regulator. Sedert de naoorlogse periode was er immers het **Controlecomité** voor de Elektriciteit en het Gas. In 1955 werd een akkoord gesloten om in onderling overleg tussen vakorganisaties en werkgevers de elektriciteitssector te gaan beheren, in het belang van het hele land. Het ging om een doorgedreven sociaal overleg waarin de overheid niet werd betrokken. De overheid wilde echter meer zicht krijgen op de activiteiten van het Comité en daarom werd de instelling in 1964 naar aanleiding van een nieuwe overeenkomst geofficialiseerd. Het Controlecomité werd omgevormd tot een openbare instelling onder de voogdij van de federale Minister van Economische Zaken. De organisatie en structuur van het Controlecomité werden vastgelegd in een K.B.

¹⁶ Energiebedrijven vallen door hun activiteiten wel onder een aantal andere regelgevende kaders zoals de milieureglementering en de ruimtelijke ordening, die voor incoherenties of problemen kunnen zorgen met de (uitvoering van de) investeringsplannen.

¹⁷ Elektriciteit is bv. een niet-stockeerbaar product en elektriciteitsnetwerken gebruiken een waaier aan technologieën en brandstoffen. Gas is ook een belangrijke energiedrager voor elektriciteitsopwekking en gasopslag heeft een belangrijk operationeel en strategisch belang.

¹⁸ De FOD economie heeft voorgesteld om het nut van vier afzonderlijke regulatoren te herbekijken, naar het voorbeeld van Australië waar één enkele nieuwe regulator, de AER, de vroegere 8 gas- en 13 elektriciteitsregulatoren verving. "Dit werkt een meer nationale markt in de hand, minimaliseert de overlapping van de activiteiten van de regulatoren en heft de belemmeringen op die de bedrijven ondervinden die in verschillende landen actief zijn. De federale en regionale regeringen zouden de huidige structuur op verschillende niveaus moeten herzien. Er moet op zijn minst een betere coördinatie en meer samenwerking tussen de regulatoren tot stand worden gebracht om marktsegmentering en complexe procedures te vermijden". Zie FOD Economie (2008). Evaluatie en modernisering van de economische wetgeving.

Het Controlecomité had tot taak erover te waken dat de technische, economische en tarifaire toestand en ontwikkeling van de elektriciteits- en gasector op het algemeen belang gericht zouden zijn. Het moest erover waken dat de tarieven en leveringsvoorwaarden voor alle afnemers in elektriciteit zouden worden vastgesteld in functie van het algemeen belang. Er bestond immers geen concurrentie, wat tot gevolg kon hebben dat eenzijdig te hoge energieprijzen werden aangerekend aan de consument. Voorts moest het Controlecomité ervoor zorgen dat een éénvormig nationaal boekhoudplan werd opgesteld, dat door de elektriciteitsbedrijven moest worden toegepast. Ook diende het Comité na te gaan welke gevolgen er moesten worden gegeven aan iedere bij hem ingediende klacht in verband met levering van elektriciteit.

3.2. Energeregulatoren in de Europese richtlijnen

De **Europese Elektriciteitsrichtlijnen** eisten dat de lidstaten een onafhankelijke bevoegde instantie zouden aanwijzen of creëren. Zij zijn verantwoordelijk voor het garanderen van non-discriminatie, daadwerkelijke mededinging en doeltreffende marktwerking, en voor de vaststelling of voorafgaande goedkeuring van de methoden voor het berekenen of vastleggen van de voorwaarden voor de aansluiting op en de toegang tot de netwerken, inclusief de transmissie- en distributietarieven en de verstrekking van balanceringsdiensten.

De nauwe verwevenheid van overheid en energiebedrijven binnen het Controlecomité maakten het onmogelijk dat dit Comité de taak van toezichhoudende instantie op zich zou nemen. Daarom creëerde de Belgische Elektriciteitswet op 10 januari 2000 een tweede regulator: de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG). Aanvankelijk bleven het Controlecomité en de CREG gewoon naast elkaar bestaan. De CREG was bevoegd voor het geliberaliseerde deel van de energiemarkt, terwijl het Controlecomité verantwoordelijk was voor het marktgedeelte dat betrekking had op de nog gebonden afnemers. Op 1 juli 2003 werd het Controlecomité afgeschaft. Het merendeel van haar taken werd overgeheveld naar de CREG.

Het **derde pakket energierichtlijnen** bevat een meer gedetailleerde lijst van doelstellingen, taken en bevoegdheden van de regulatoren (zie kader) en scherpt de Europese eisen inzake de onafhankelijkheid van de nationale regulatoren verder aan¹⁹. Naast het vereiste om onafhankelijk te functioneren ten aanzien van de marktdeelnemers (ingebod in de eerste en tweede generatie energierichtlijnen) met als doel een 'level playing field' te creëren, eist het derde pakket dat de regulatoren onafhankelijk moeten zijn van de politiek en de overheid. De regulerende instantie moet bij de uitvoering van reguleringstaken juridisch gescheiden en functioneel onafhankelijk zijn van enige andere publieke of particuliere entiteit. Daarenboven moet haar personeel en de personen die belast zijn met haar beheer onafhankelijk zijn van marktbelangen alsook geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten bij het verrichten van de reguleringstaken.

De reden van deze vereiste is dat ondernemingen enkel zullen investeren in kapitaalintensieve industrieën indien ze verzekerd zijn van een stabiel en voorspelbaar reguleringskader waarbinnen electorale kortetermijnbelangen en de potentiële koerswijzingen

¹⁹ In het Europese besluitvormingsproces is vrij snel eensgezindheid bereikt om de regulatoren onafhankelijker te maken en om hun taken en bevoegdheden uit te breiden. Amendementen van het Europees Parlement die door de Raad niet zijn aanvaard hadden onder meer betrekking op de goedkeuring en handhaving van de jaarlijkse investeringsplannen van de transmissienetbeheerders, de handhaving van consumentenbeschermingsmaatregelen, toezicht op restrictieve contractuele methoden, krachtige regels en interventie om de concurrentie op de voorzieningsmarkten te herstellen, en de autonome financiering van de regulatoren.

geen plaats hebben. Aangezien overheden vaak zelf belangen hebben in de energie-sector en de ervaring uitwijst dat er veel aan gelegen is om deze belangen veilig te stellen, heeft de Europese Commissie, daarin gesteund door het Europees Parlement, aangedrongen op een sterke en onafhankelijke regulator. Bovendien moeten de beslissingen van de regulatoren volgens de Europese Commissie gebaseerd zijn op het oordeel van deskundigen en niet op een politieke afweging. De regulatoren blijven echter wel gebonden aan het algemene overheidsbeleid.

Een andere belangrijke wijziging betreft de bevoegdheid voor de regulering van de nettarieven. De tweede Elektriciteits- en Aardgasrichtlijn lieten toe dat de formele beslissing over nettarieven niet door de regulator maar door de “relevante instantie” van de lidstaat werd genomen. In het derde pakket heeft de regulator (en alleen de regulator) de taak om de transmissie- en distributienettarieven of de berekeningsmethoden daarvoor vast te stellen of goed te keuren²⁰.

Op het eerste gezicht valt misschien moeilijk te vatten waarom de lidstaten hebben ingestemd met een dergelijke verregaande bevoegdheden en een sterke onafhankelijkheid van de regulator. Een mogelijke verklaring is dat de onderhandelingen voor het derde pakket in een hels tempo verliepen en dat de lidstaten zich daarom op een aantal zaken hebben gefocust, zoals de hele regeling in verband met unbundling, de consumentenbescherming, het creëren van een Europees toezicht op Europese netwerkbeheerders met het oog op het bevorderen van grensoverschrijdende handel in elektriciteit en aardgas en de taken van de regulator. Volgens Vanden Borre hebben tijdens de onderhandelingen weinig lidstaten beseft hoe verregaand de bepalingen waren over de onafhankelijkheid en de bevoegdheden van de regulator²¹. Maar de tekst van de Richtlijnen is duidelijk en laat weinig ruimte voor interpretatie.

Doelstellingen, taken en bevoegdheden van de energieregulatoren

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

²⁰ De Interpretatieve Nota van de Commissie stelt dat een correcte omzetting van de tariefbepalingen uit het derde pakket een lidstaat vier opties biedt: ofwel bepaalt de regulator de nettarieven, ofwel bepaalt hij de methodologie, ofwel keurt hij de nettarieven goed, ofwel keurt hij de methodologie goed. Indien de regulator de bevoegdheid heeft over de methodologie, is het aan de netbeheerder om de tarieven te berekenen. Uiteraard zal het in dat geval aan de regulator toekomen om te controleren of deze berekeningen overeenstemmen met de door hem vastgestelde dan wel goedgekeurde methodologie. Van belang is evenwel de exclusiviteit van de kerntaken van de regulator, zeker wat betreft de nettarieven. Dit impliceert dat wanneer een regulator bevoegdheid heeft omtrent de nettarieven, hij automatisch ook bevoegd is om de methodologie vast te stellen

²¹ Een OESO-rapport merkt in dat verband op: “A special case of political entrepreneurship concerns the European Union directives. The recast of the First Railway Package of Directives, proposed in 2010, includes a strong formulation of the requirement for establishing an independent regulator. Imposing this on reluctant national governments might prove counterproductive in the light of the observations made above on the need to match governance arrangements to the political as well as the economic context. A special effort to engage in debate on this point with Governments less convinced of the merits of full independence could bring dividends in terms of the effectiveness of the reform”. OECD/JTRC(2011)8.

- 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;
- 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 tezamen 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 voorkomen 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.

Onafhankelijkheid van energieregulatoren

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 twij-

fel over bestaan dat het begrip 'publieke entiteit' zeer breed moet worden gezien en zowel slaat op nationale, lokale of regionale regeringen als op een ministerie²². 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 entiteit²³. 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)²⁴, 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 begroting²⁵. 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. 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 entiteiten²⁶. Deze bepaling neemt

²² De Europese Commissie is van oordeel dat dit impliceert dat het delen van personeel of van kantoren met andere overheden niet mogelijk is. Dat suggereert dat het is aan te bevelen dat de regulator en het ministerie (al zeker dat van energie) zich niet in hetzelfde gebouw bevinden. Minstens zal het nodig zijn dat, wanneer de regulator zich in een eenzelfde gebouw bevindt als een of meerdere ministeries, de toegangsbadges voor de regulator verschillen van deze van het ministerie en omgekeerd.

²³ 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.

²⁴ In de Interpretatieve Nota wijst de Europese Commissie erop dat een optimale samenwerking tussen een aantal van deze instanties veronderstelt dat terzake de nodige schikkingen worden getroffen.

²⁵ In sommige lidstaten wordt het budget van de regulator rechtstreeks door de elektriciteits- en gasverbruikers betaald. Deze financieringswijze draagt ook de voorkeur weg van het Europees Parlement en van de Europese Commissie. In andere lidstaten is het budget van de regulator deel van het totale staatsbudget. Dit blijft mogelijk onder het systeem van het derde pakket, maar de betrokken overheid (i.c. het parlement) is 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.

²⁶ 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."

niet weg dat de regulator algemene beleidsrichtsnoeren van de overheid die geen verband houden met zijn regulatorische taken moet toepassen²⁷.

- mogen volgens de Interpretatieve Nota van de Europese Commissie naast hun functie of mandaat bij de regulator (vrijwel) geen andere professionele activiteit ontwikkelen²⁸. 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 energiesector²⁹. 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 houden³⁰.

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 wangedrag³¹.
- 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

²⁷ 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 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". Het moet dus duidelijk zijn dat de onafhankelijkheid van de regulerende instanties niet betekent dat zij niet aan de rechterlijke toetsing of parlementair toezicht kunnen worden onderworpen of bredere doelstellingen of openbaardienstverplichtingen kunnen negeren.

²⁸ De Nota stelt 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 nota 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."

²⁹ De enige opening die de Interpretatieve Nota nog lijkt te laten is deze van een academicus die ook een functie zou hebben bij een regulator. Maar ook daar is de Interpretatieve Nota heel 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.

³⁰ Volgens Vanden Borre lijkt een juiste interpretatie van deze bepaling te impliceren dat er een verbod is op alle professionele activiteiten die van aard zijn om de onafhankelijkheid van de persoon in kwestie op enigerlei wijze, direct of indirect, potentieel te beïnvloeden. "Iemand die bijvoorbeeld een job heeft in de IT-sector zou in principe in aanmerking kunnen komen voor het uitoefenen van een deeltijdse functie bij de regulator. Dat wordt al veel delicaat voor iemand die bijvoorbeeld werkt voor een grootverbruiker van gas en elektriciteit, en dit ongeacht de sector."

³¹ 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.

- 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.

3.3. Omzetting van het derde energiepakket

De **omzetting** van deze bepalingen heeft geleid tot heel wat discussie tussen de CREG en de regering. De CREG formuleerde voorstellen tot aanpassing van de gas- en elektriciteitswetten, maar die werden slechts in beperkte mate weerspiegeld in het stuk dat de regering als wetsontwerp indiende in het parlement. Ook een geactualiseerd voorstel van de CREG en hoorzittingen in de Kamer hebben niet belet dat het wetsontwerp zonder fundamentele wijzigingen eind december 2011 werd goedgekeurd door het federaal Parlement.

De uitkomst van de omzetting is ten eerste een juridische herpositionering geweest van de **Algemene Raad van de CREG**. In de elektriciteitswet stond dat de CREG bestaat uit twee organen: het Directiecomité en de Algemene Raad. Die Algemene Raad bestaat uit vertegenwoordigers van de overheid, zowel federaal als gewestelijk, afgevaardigden van de werknemersorganisaties en vertegenwoordigers van producenten, distributienetbeheerders, leveranciers en milieuverenigingen. Deze Algemene Raad was eerder bevoegd gemaakt voor het toezicht op het directiecomité en had als taak richtsnoeren te bepalen voor de toepassing van de elektriciteitswet, adviezen te formuleren aan de Minister en het Directiecomité en een discussieforum te zijn over de doelstellingen en strategieën van het energiebeleid. Om in overeenstemming met de geest van de nieuwe Europese regels en de interpretatieve nota van de Europese Commissie³² elke verwarring en schijn van afhankelijkheid te vermijden, gingen stemmen op om de Algemene Raad onder te brengen binnen de FOD Economie. Uiteindelijk is in de wet opgenomen dat de organen van de CREG het Directiecomité en de Geschillenkamer zijn. De algemene raad blijft bestaan, maar juridisch onafhankelijk van de CREG. Zijn bevoegdheden blijven bestaan, maar er werd in de wet expliciet opgenomen dat het directiecomité onafhankelijk handelt van de algemene raad en aanvaardt geen enkele instructie vanwege de raad.

³² De interpretatieve nota betreffende de regulerende instanties bevestigt in dit opzicht dat, als de regulator bestaat uit verscheidene organen, elk orgaan volledig moet voldoen aan de onafhankelijkheidseisen ten aanzien van de overheid en de privésector: "In some Member States, the single NRA is comprised of several bodies (e.g. board, secretariat or chamber). The new requirement of having a single NRA does not in principle prevent such a structure. The possibility remains to give certain decision-making powers to one body (e.g. director) and other decision-making powers to another body (e.g. board or chamber). However, such structures all need to be integrally part of the single NRA entrusted with the duties and powers listed in the Electricity and Gas Directives and Regulations and each of these bodies and structures must meet all the independence requirements of the Electricity and Gas Directives."

Ten tweede is de regeling van de **tariefbevoegdheden** aangepast. Vroeger kon de Ministerraad beslissingen van de CREG inzake tariefzetting teniet doen en moest de CREG de tarifaire methode ter bekrachtiging voorleggen aan de regering die via Koninklijk besluit besliste. Deze mogelijkheid die was voorzien in Richtlijn 2003/54/EG³³ werd geschrapt door de nieuwe elektriciteitsrichtlijn. De transmissie- of distributietarieven of de berekeningsmethodes hiervoor goedkeuren of vaststellen (volgens transparante criteria) behoort volgens de nieuwe elektriciteitsrichtlijn tot de exclusieve en autonome bevoegdheid van de regulator. Volgens de CREG komt het hem ook toe om de maximumprijzen voor te stellen. In de nieuwe wet is de bevoegdheid tot schorsing door de Ministerraad geschrapt en krijgt de CREG de bevoegdheid om de tariefmethoden vast te stellen. Deze moeten dus niet langer bij K.B. worden vastgelegd. Toch gaat de wet minder ver dan wat de CREG zelf zou willen. In de wet zijn 'algemene richtsnoeren' opgenomen waaraan de CREG zich moet houden bij de uitvoering van haar tariefmethode- en tariefbeleid. De CREG heeft wat maximumprijzen betreft enkel een adviesbevoegdheid.

Ten derde verschuift het zwaartepunt van het **toezicht** op de CREG in zekere mate van de uitvoerende macht naar de wetgevende macht. De bevoegdheid voor de ministerraad om beslissingen te schorsen en dus een legaliteits- en opportuniteitstoezicht te houden, werd opgeheven. De CREG moet verantwoording afleggen aan de Kamer, aan wie hij de tariefmethodes en jaarverslagen moet voorleggen. Deze vorm van accountability stemt overeen met wat de CREG zelf voorstelde in haar advies. De Federale Minister voor Economie behoudt zijn mogelijkheden om ex post-controle uit te oefenen op de werking van de CREG, weliswaar enkel door een formele klacht neer te leggen bij de Raad voor de Mededinging om in beroep te gaan tegen een beslissing.

Toch besliste de CREG 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 Commissie³⁴. De discussie draait ten gronde vooral over de vraag wat de regulator precies mag doen: is het een technocratische regulator die volledig onafhankelijk van de regering en het parlement moet kunnen werken, of moeten democratisch verkozen instellingen toch nog richtsnoeren kunnen opstellen?

Op **Vlaams niveau** heeft de omzetting van de derde elektriciteitsrichtlijn ook geleid tot aanpassingen van de regelgeving en van de samenstelling van de Raad van Bestuur van de VREG aangezien de VREG niet enkel onafhankelijk moet zijn van de elektriciteits- en gassector maar ook van de politieke overheden en 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) werden wat de VREG betreft geschrapt (toezicht door regeringsafgevaardigden, nietigverkla-

³³ Artikel 23.3 ("de lidstaten kunnen voorschrijven dat de regelgevende instanties de tarieven of ten minste de in dat lid bedoelde methoden alsook de in lid 3 bedoelde wijzigingen aan de relevante instantie in de lidstaat voorleggen met het oog op een formeel besluit").

³⁴ De CREG motiveert zijn beslissing als volgt: Bijna twee jaar lang heeft de CREG verschillende stappen ondernomen om een correcte omzetting van het 3e pakket te verzekeren. Ze heeft de federale regering meermaals wijzigingen voorgesteld om aan de bestaande wetten aan te brengen (...). Na een grondige juridische analyse heeft de CREG slechts kunnen vaststellen dat het 3e energiepakket gebrekking werd omgezet in de wet van 8 januari 2012 waardoor België het risico loopt nogmaals te worden veroordeeld door het Europees Hof van Justitie en dit zorgt voor een nefaste juridische onzekerheid voor de ondernemingen van de sector en de elektriciteits- en gasverbruikers. Het is wettelijk de taak van de CREG toe te zien op de essentiële belangen van de consumenten en erover te waken dat de markttoestand het algemeen belang beoogt. Als onafhankelijke regelgevende instantie was de CREG dus van mening dat het haar verantwoordelijkheid was om alle rechtsmiddelen te gebruiken om een correcte omzetting van het 3e pakket te verzekeren.

ring van beslissingen van de VREG door de minister, het werken met een beheerovereenkomst voor zover die beheerovereenkomst instructies zou bevatten over de uitvoering van de taken van de regulator (het blijft wel mogelijk om aan de VREG 'niet-regulatorische' taken op te leggen zoals bv. het opvolgen van proefprojecten inzake slimme meters, het evalueren van openbaardienstverplichtingen enz.), een reeks financiële bepalingen, de regels inzake aanwijzing en ontslag van bestuurders). Tegelijk werden bijkomende onafhankelijkheidsvereisten opgelegd aan de bestuurders en de personeelsleden van de regulator en mogen zij bij het verrichten van de reguleringstaken geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten.

Toch blijven er ook wat de Vlaamse omzetting betreft enkele discussiepunten waar het energiedecreet de bepalingen van het derde pakket niet of onvoldoende heeft omgezet (zie ook verder).

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.

Hierna beschrijven we de **huidige regeling** op federaal en Vlaams niveau en de belangrijkste resterende **discussiepunten**.

4. Federaal niveau: de CREG

4.1. Statuut en structuur

De Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) is het federaal organisme voor de regulering van de elektriciteits- en aardgasmarkt in België. **Juridisch** is de CREG een autonoom organisme met rechtspersoonlijkheid. Het personeel heeft dus geen ambtenarenstatuut. Wat het aanwerven en ontslaan van het personeel betreft, gelden dezelfde regels als in de privé sector.

Het **Directiecomité** staat in voor het operationeel bestuur van de CREG en stelt alle handelingen die nodig of dienstig zijn voor de uitvoering van haar opdrachten. Het is een college dat collegiaal bevoegd is en beraadslaagt volgens de gewone regels van beraadslagende vergaderingen³⁵. Het Directiecomité bestaat uit een voorzitter en drie andere leden³⁶, benoemd bij een in Ministerraad overlegd KB voor een eenmaal hernieuwbare termijn van zes jaar. De voorzitter en de leden van het Directiecomité worden gekozen omwille van hun deskundigheid, inzonderheid voor de aangelegenheden

³⁵ Voor de vergaderingen van het directiecomité is er een quorumvereiste (tenminste 3 leden aanwezig). Er wordt beslist bij consensus, maar indien die niet wordt bereikt dan wordt beslist bij gewone meerderheid. Bij staking van stemmen heeft finaal de voorzitter een doorslaggevende stem. Over een agendapunt kan maar vergaderd worden in aanwezigheid van de verantwoordelijke directeur. Van elke vergaderingen wordt er door de secretaris een proces-verbaal opgemaakt in het Nederlands en het Frans.

³⁶ Het directiecomité was tussen 10 januari 2000 en 29 januari 2007 samengesteld uit een voorzitter en vijf andere leden (twee prijzendirecties (een voor gas en een voor elektriciteit, twee technische directies, een administratieve directie en een directie marktcontentieux). De voorzitter stond vroeger ook tegelijkertijd aan het hoofd van één van de directies. Dat is sinds de inwerkingtreding van de wet van 20 juli 2006 niet meer het geval.

die onder hun bevoegdheid vallen: de voorzitter wat betreft het management van de CREG; de leden wat betreft de directies die zij moeten leiden (administratieve, technische werking van de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt en controle op de prijzen en de rekeningen van de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt). Voor de leden van het directiecomité gelden specifieke onverenigbaarheden ten aanzien van de politiek en de sector³⁷. Bij het opstellen van een voorstel, een advies, een beslissing, een aanbeveling, een onderzoek of een studie kan het directiecomité een beroep doen op experts van buitenaf op voorwaarde dat dit de onafhankelijkheid van de Commissie niet in het gedrang brengt. De leden van het comité kunnen slechts onder strikte voorwaarden (schending van de wettelijke onverenigbaarheden) en na besluit van de Ministerraad op basis van het advies van een tuchtraad worden ontslagen.

De CREG telde op 1 januari 2012 1 voorzitter, 3 directeurs en 68 personeelsleden. Zij beschikken over een grote mate van **operationele autonomie**. In de regelgeving is voorzien dat het personeel en de personen belast met haar beheer onafhankelijk van alle commerciële belangen moeten handelen en in de uitoefening van hun opdrachten geen directe instructies vragen noch aanvaarden van gelijk welke regering of andere openbare of privé-entiteit. Deze vereiste belet niet dat overleg met andere bevoegde overheden mogelijk is en dat algemene, door de regering voorgeschreven richtsnoeren kunnen worden opgesteld.

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 (en indien zij een beroep doen op de CREG als geschillenbeslechtsorgaan)³⁸. Het ontwerp van begroting wordt door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd. De CREG kan haar budget uitgeven naar eigen goeddunken³⁹. Hierdoor kan de CREG ook van een hoge **financiële autonomie** genieten die in ruime mate onafhankelijk is van de politiek, al wordt de jaarlijkse toelage vastgesteld bij KB. De boekhouding van de CREG wordt gecontroleerd door een bedrijfreviseur, het Rekenhof de Kamer van volksvertegenwoordigers.

³⁷ t.a.v. de politiek: ze mogen geen lid zijn van de Wetgevende Kamers, het Europees Parlement en de Gemeenschaps- en Gewestraden, de Ministers, de Staatssecretarissen, een Gemeenschaps- of Gewestregering, een kabinet van lid van de federale Regering of van een Gemeenschaps- of Gewestregering en lid van de bestendige deputaties van de provincieraden.

t.a.v. de sector: ze mogen geen enkele functie of activiteit, al dan niet bezoldigd, uitoefenen ten dienste van de netbeheerder, de netwerkeigenaar, een producent, distributeur of leverancier van elektriciteit. Dit verbod geldt gedurende de gehele duur van het mandaat en blijft nog een jaar gelden na afloop van dat mandaat. Ze mogen ook geen aandelen of andere waardepapieren van een elektriciteitsonderneming te bezitten of beschikken over financiële instrumenten die toelaten om dergelijke aandelen of waardepapieren te verwerven of over te dragen.

De schending van deze bepalingen wordt gesanctioneerd met een gevangenisstraf en geldboete of één van deze straffen alleen.

³⁸ De CREG-voorzitter beklemtoont dit gegeven: "Ik heb dertien jaar gevochten voor de onafhankelijkheid van deze instelling. De laatste zes jaar deden we dat met vier mensen die door hun leeftijd geen afhankelijkheid moesten vrezen. Daardoor konden we ook altijd beslissen in het voordeel van de consument, want hij betaalt ons". Interview met CREG-voorzitter François Possemiers in Trends van 18 oktober 2012.

³⁹ Vroeger diende de CREG een ontwerpbegroting op te maken en deze ter goedkeuring aan de Ministerraad voor te leggen samen met een beleidsplan. Met de omzetting van het derde pakket werd dit aangepast door de goedkeuringsbevoegdheid niet langer bij de regering te leggen, maar wel bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers (zie verder). Bovendien is er niet langer sprake van een 'beleidsplan' maar van een 'algemene beleidsnota'.

4.2. Doelstellingen en taken

De CREG moet in de uitvoering van haar taken en opdrachten (mee) een aantal **doelstellingen** bereiken:

- het bevorderen van een concurrentiële markt voor elektriciteit (incl. het bevorderen van de toegang tot het net van nieuwe productiecapaciteit en het opheffen van de handelsbelemmeringen in elektriciteit tussen de lidstaten, meer bepaald door voldoende grensoverschrijdende transmissiecapaciteit te voorzien);
- veilig en duurzaam voor het milieu (incl. energie-efficiëntie en de integratie van groot- en kleinschalige productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen);
- een efficiënte vrijmaking van de markt voor alle afnemers en leveranciers (incl. ervoor zorgen dat de afnemers baat hebben bij een efficiënte werking van de markt en het waarborgen van consumentenbescherming) en bijdragen tot het bereiken van een hoog niveau van universele en openbare dienstverlening, tot de bescherming van kwetsbare afnemers en tot de compatibiliteit van de processen voor de uitwisseling van gegevens teneinde de afnemers die aangesloten zijn op het transmissienet toe te laten om te veranderen van leverancier;
- het garanderen van de gepaste voorwaarden opdat de elektriciteitsnetten op veilige, efficiënte, niet-discriminerende en betrouwbare wijze functioneren en de prestaties ervan verbeteren.

De CREG heeft enerzijds een raadgevende taak ten behoeve van de overheid inzake de werking en de organisatie van de elektriciteits- en de gasmarkt, anderzijds de algemene taak van marktregulering en toezicht en controle op de toepassing van de betreffende wetten en reglementen. De VREG moet daarbij uitdrukkelijk steeds het algemeen belang beogen en het algemene energiebeleid voor ogen houden.

De belangrijkste **taken en bevoegdheden** van de CREG worden opgesomd in de onderstaande kader, samen met een bespreking van enkele problemen of discussiepunten die zich in de praktijk stellen.

Taken en bevoegdheden van de CREG

Marktregulering

De CREG is betrokken bij de regulering van de investeringen in de elektrische infrastructuur en van de toegang tot de markt. De CREG:

- Adviseert over en houdt toezicht op de uitvoering van het **ontwikkelingsplan** voor de productiemiddelen van elektriciteit⁴⁰ en voor de ontwikkeling van het transmissienet⁴¹, en ziet toe op de investeringen in de productiecapaciteit vanuit het oogpunt van de bevoorradingszekerheid.
- Verleent advies over de licentie van de **transmissienetbeheerder**.
- Verleent advies over vergunningen van **leveranciers** die rechtstreeks leveren via het transmissienet.
- Verleent advies over vergunningsaanvragen voor de bouw van **nieuwe installaties** voor elektriciteitsproductie⁴² en voor nieuwe directe lijnen, licenties voor de productie en toegang

⁴⁰ Tot voor kort was de CREG belast met het opmaken van een indicatief programma voor de productiemiddelen, (een tienjarenprogramma dat om de drie jaar moet worden geactualiseerd met het oog op de planning op lange termijn van de investeringen in productiemiddelen) dat ter goedkeuring aan de Minister wordt voorgelegd. Die bevoegdheid ligt nu bij de FOD economie en het Federaal Planbureau.

⁴¹ De transmissienetbeheerder dient driejaarlijks een plan op te maken en voor te stellen aan de CREG waar de ontwikkeling van het transmissienet voor een termijn van 10 jaar wordt uitgewerkt.

⁴² Terwijl de wet van 1999 bepaalde dat de productievergunning wordt uitgereikt door de minister op "voorstel" van de CREG, gebeurt dit nu op "advies" van deze laatste. Bijgevolg verloor de CREG haar initiatiefbevoegdheid.

tot het transmissienet. Als de installatie een capaciteit heeft lager dan 25 MWe is een federale licentie niet noodzakelijk en wordt deze vervangen door een verplichte melding van de installatie aan de CREG. Sinds de Wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie, kunnen nieuwe nucleaire installaties niet meer het voorwerp uitmaken van een vergunning. Dezelfde procedure wordt opgevolgd zoals in het geval van een licentieverlening voor de transmissienetbeheerder behalve dat het VEA eveneens advies verschaft voor productiefaciliteiten op Vlaamse bodem.

- Verleent advies over **offshore productielicenties**. Deze procedure lijkt sterk op de procedure om een nieuwe productiefaciliteit op te starten met het verschil dat de CREG met meerdere overheidsinstanties moet overleggen alvorens een advies uit te vaardigen aan de Minister.
- Verleent advies over aanvragen voor het versterken van het **transmissienet** door middel van de constructie van nieuwe lijnen. De procedure is dezelfde als bij het verlenen van de licentie aan de transmissienetbeheerder.

In al deze gevallen ligt de beslissing in de handen van de Minister van Energie en geeft de CREG een niet-bindend advies. Aanvragen voor een licentie of vergunning worden ook in de eerste instantie gericht aan de CREG. De CREG is ook belast met de controle op de naleving van de voorwaarden van de afgeleverde vergunningen. De CREG heeft overigens een **algemene controlebevoegdheid** op de naleving door de netbeheerder en de elektriciteitsbedrijven van de verplichtingen die op hen rusten in uitvoering van de federale regelgeving.

De wet voorziet ook een **geschillenkamer** binnen de CREG⁴³. De Geschillenkamer is een administratief rechtscollege dat buitencontractuele geschillen tussen de beheerder van het transmissienet en de gebruikers ervan betreffende de toegang tot de infrastructuur beslecht en voor dewelke een partij eenzijdig een procedure kan opstarten (behalve geschillen inzake contractuele rechten en verbintenissen). De praktische invulling is opgenomen in een KB van 2002 dat echter nog niet in werking is getreden ondanks een veroordeling door het Hof van Justitie.

Tariefregulering

- DE CREG is bevoegd voor de regulering van de **transmissienettarieven**, en moet met name de meerjarentarieven⁴⁴ goedkeuren voor aansluitingen op het transmissienet en het gebruik ervan en van de ondersteunende diensten die de transmissienetbeheerder levert. Elia moet deze tarieven aan de CREG ter goedkeuring voorleggen in de vorm van een tariefvoorstel.
- De CREG is voorlopig (tot de effectieve overdracht aan de Gewesten in uitvoering van het zgn. Vlinderakkoord) ook nog bevoegd voor de tarificatie van de **distributienetten**. De goedgekeurde voorgestelde tarieven worden in één keer vastgesteld voor een periode van de daaropvolgende vier jaar. Vermits er echter meerdere distributienetbeheerders zijn, moet de CREG voor elke distributienetbeheerder afzonderlijk, individuele distributienettarieven goedkeuren⁴⁵.
- de CREG heeft daarnaast enkele **specifieke tariefbevoegdheden**: controle van de maximumprijzen, de berekening van de sociale tarieven en de berekening van de toeslagen van de federale bijdrage. Hij moet ook de tarieven of de berekeningsmethodologie van de toe-

⁴³ Eerder was er ook een Bemiddelings- en Arbitragedienst bij de CREG voorzien die moest bemiddelen in geschillen over de toegang tot het transmissienet, het technisch reglement en de transmissietoegangs- en gebruikstarieven. De Bemiddelings- en Arbitragedienst zou enkel tussenkomen wanneer partijen in de overeenkomst een arbitrageclausule hebben opgenomen of een ad hoc arbitrageovereenkomst sluiten. Deze bepaling werd intussen uit de wet geschrapt.

⁴⁴ Het ontwikkelingsplan van het transmissienet moest om de drie jaar aangepast worden, terwijl de tarieven vierjaarlijks werden vastgelegd. In 2010 echter werd beslist om deze periodes samen te laten lopen, omdat het duidelijk was dat de twee nauw samen hingen.

⁴⁵ Om te vermijden dat de extra kosten van de tariefperiode 2009-2012 ten gevolge van de hoge Groenestroomcertificatenbijdrage zouden leiden tot een nog grotere stijging van de tarieven in de periode 2013-2016, heeft de CREG een tussentijdse herziening goedgekeurd voor Eandis van de lopende meerjarentarieven met ingang van 1 april 2011.

gepaste tarieven op gesloten distributienetten nagaan en goedkeuren (op verzoek van de gebruiker van een gesloten industrieel net).

- De CREG moet ook zorgen voor de correcte vergoeding van de verliezen die de energiebedrijven ondervinden ten gevolge van de **sociale en andere openbare dienstverplichtingen**. In principe is dat een zuivere boekhoudkundige procedure. De CREG kan immers geen uitspraak doen of dat verlies al dan niet vergoed moet worden. De CREG gaat er echter vanuit dat ze wel de hoogte van de terugbetaling kan beoordelen. De CREG wil geen onnodige kosten en kosten ten gevolge van inefficiënties vergoeden. Aangezien de openbare dienstverplichtingen vooral worden uitgewerkt door de Gewesten (behalve het vastleggen van de sociale tarieven) kan dit spanningen geven tussen de twee niveaus en tussen CREG en marktpartijen. Dit leidt vaak tot procedures bij het Hof van Beroep.
- De CREG heeft op verzoek van de transmissienetbeheerder een veiling-mechanisme voor interconnectiecapaciteit ("BELPEX") goedgekeurd. Aangezien het hier ook financiële aangelegen betreft, is ook de financiële regulator (Commissie voor het Bank-, Financiële en Assurantiewezen CBFA) mee betrokken.
- De CREG is tot slot ook belast met het beheer van het GSC-mechanisme en van een aantal **fondsen** waaronder het Kyoto-fonds. In dat verband functioneert de CREG slechts als boekhouder.

Anders dan bij de marktregulering, is het de bij tariefregulering de regel dat het CREG is die beslist en niet de Minister. Bij de omzetting van de derde elektriciteitsrichtlijn is de bevoegdheid tot schorsing door de Ministerraad immers geschrapt en krijgt de CREG de bevoegdheid om de tariefmethoden vast te stellen. Deze moeten dus niet langer bij K.B. worden vastgelegd. In het verleden gaf dit vaak problemen als gevolg van discussies tussen de Minister voor Energie en de CREG en soms langdurige regulatieve onzekerheid voor gevolg. In de wet zijn 'algemene richtsnoeren' opgenomen waaraan de CREG zich moet houden bij de uitvoering van haar tariefmethode- en tariefbeleid. De CREG heeft wat maximumprijzen betreft enkel een adviesbevoegdheid. Op dit moment loopt nog wel een rechtszaak tussen de CREG en de Vlaamse overheid rond de injectietarieven⁴⁶.

Transparantie en mededinging op de energiemarkt

- De CREG is belast met het algemeen toezicht op en permanente **monitoring van de transparantie en mededinging op de energiemarkt** met inbegrip van de beurzen voor elektriciteit, en dus bevoegd voor het toezicht op alle onderdelen van de energieprijzen, en niet enkel voor transport- en distributietarieven. De CREG kan elke vorm van anticoncurrentieel gedrag en/of oneerlijke handelspraktijken opsporen, die een invloed zouden kunnen hebben op de goede werking van de energiemarkt. De CREG moet onder andere nagaan of de energieprijzen objectief gerechtvaardigd zijn in vergelijking met de kosten van de onderneming die ze produceren, en controleren op de afwezigheid van kruissubsidies tussen de productie-, transmissie- en distributieactiviteiten⁴⁷.
- De CREG kan zelf geen maatregelen treffen om **anti-competitief gedrag** te neutraliseren. Wanneer de CREG instanties identificeert waar anti-competitief gedrag verwacht kan worden, moet ze de overheid en de Raad voor de Mededinging daarvan in kennis stellen. Omgekeerd komt de CREG regelmatig tussen in mededingingszaken die betrekking hadden op de elektriciteits- en gasmarkt en dit zowel op Belgisch niveau als bij de Europese Commissie (bv. aangemelde concentraties). De CREG werkt in de praktijk regelmatig samen met de Belgische mededingingsautoriteiten door verschillende personeelsleden ter beschikking te stellen om op te treden als deskundigen in diverse dossiers. Er zijn contacten met de Belgi-

⁴⁶ Op 23 december 2010 heeft het Vlaams Parlement een voorstel van decreet goedgekeurd dat injectietarieven voor elektriciteit geproduceerd door HE-bronnen en WKK verbiedt (op nul zet). De CREG meent echter dat het decreet een inbreuk is op haar tariefbevoegdheden, en heeft een verzoek tot nietigverklaring ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. Zie ook verder onder punt 5.1.

⁴⁷ De CREG werd daarom begunstigd met een algemeen informatierecht om de marktpelers aan een betekenisvol toezicht te onderwerpen. Tegenover dit ruime informatierecht staat echter een geheimhoudingsplicht. Indien toch de gevraagde medewerking niet wordt verleend dan kunnen er administratieve geldboetes worden opgelegd. Zo zagen we eind maart dat de CREG een dwangsom van om en bij de 100.000 euro per dag oplegde aan Electrabel omwille van de 'manifeste onwil' om informatie te verstrekken ter berekening van de winst gepuurd uit haar afgeschreven kerncentrales.

sche mededingingsautoriteiten om de samenwerking tussen de CREG en het Auditoraat en de Algemene Directie voor de Mededinging te formaliseren. In de praktijk zijn waren er echter soms problemen in de relatie tussen de CREG en de mededingingsautoriteit. Beide waren gebonden aan de vertrouwelijke behandeling van sommige gegevens, wat de uitwisseling van informatie bemoeilijkt en aanleiding gaf tot een verschillende beoordeling van dossiers en soms publieke conflicten⁴⁸. Een wetswijziging maakte intussen die uitwisseling van informatie beter mogelijk. Daarnaast kan de samenwerking het principe van onafhankelijk beroep in de weg staan, aangezien de Raad voor Mededinging in uitvoering van de elektriciteitswet en van de Mededingingswet de beroepsinstantie is tegen beslissingen van de CREG⁴⁹.

- De CREG moet de **onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het beheer van het transmissienet** controleren en garanderen en toezien op de uitvoering van de regels over de functies en verantwoordelijkheden van de netbeheerder, van de leveranciers, de eindafnemers en de andere marktpartijen overeenkomstig de Europese regels.
- De CREG moet toezien op de essentiële belangen en de beschermingsmaatregelen van de **consument en de communicatie** via haar website voorzien van de normen en vereisten inzake de kwaliteit van de dienstverlening en levering. De CREG fungeerde een tijd ook als ombudsdienst voor energie. Intussen is er los van de CREG een ombudsdienst voor energie opgericht die instaat voor de behandeling van alle geschillen tussen eindafnemers en een elektriciteitsbedrijf die binnen de federale bevoegdheidsfeer vallen.

Sociale regulering

De enige sociale regulering waar de CREG bij betrokken is, is het vastleggen van de sociale tarieven door de Minister van Energie om de zes maanden. De CREG maakt de tarieven op en stelt ze voor aan de Minister. Bij weigering door de Minister, herformuleert de CREG de tarieven.

Technische regulering

De CREG is verantwoordelijk voor het verschaffen van advies over het technisch reglement voor het transmissienet⁵⁰. De CREG beslist niet wat het reglement zal zijn maar maakt een ontwerp en adviseert de Minister van Energie⁵¹. Voor de opmaak van het rapport steunt de CREG

⁴⁸ In 2007 beval de Minister voor Energie aan de Algemene Mededingingsautoriteit om een onderzoek te beginnen naar de prijzen van Electrabel en Distrigas, omdat de bedrijven forse prijsstijgingen hadden aangekondigd. Ook CREG kreeg dezelfde opdracht. Een studie van CREG bevestigde dat er indicaties waren van ofwel misbruik van dominante positie door het verhogen van de prijzen, ofwel van wurgprijzen vooraleer de prijsstijgingen terug voor een normaal niveau zorgden. Een latere studie van de Mededingingsautoriteit stelde echter dat er geen bewijs kon gevonden worden van overdreven prijzen, en een later rapport vond ook geen bewijzen van wurgprijzen. Dit rapport werd bekritiseerd door CREG, ook in de media, die op eigen houtje de prijzen bleef onderzoeken. De Mededingingsautoriteit is echter de enige instantie die tot correctieve actie kan overgaan. Later bleek dat de voornaamste oorzaak van dit conflict te wijten is aan de gebrekkige informatie-uitwisseling tussen de twee instanties.

⁴⁹ Er circuleren daarom voorstellen om de Raad voor de Mededinging op geen enkele manier nog te laten fungeren als een beroepsinstantie voor de CREG. Dit gaat wel in tegen de oorspronkelijke bedoeling van de Mededingingswet van 2006, maar het pad om van de Raad een algemene beroepsinstantie te maken werd reeds vroeger verlaten (zie verder). Indien de Raad geen beroepsinstantie meer is, staat bovendien niets meer in de weg van een intensieve samenwerking waar CREG expertise aanreikt in mededingingszaken rond energiebedrijven.

⁵⁰ Dit technisch reglement bepaalt onder meer de technische minimumvereisten voor aansluitingen op het transmissienet zowel van productie-installaties als van distributienetten evenals de uitrusting van direct op het transmissienet aangesloten afnemers en operationele regels waaraan de netbeheerder onderworpen is bij het technisch beheer van de elektriciteitsstromen (o.a. veiligheid, betrouwbaarheid, noodtoestanden, congestiebeheer, interconnectie, technische samenwerking tussen de transmissienetbeheerders binnen de EU...)

⁵¹ Op grond van artikel 37.6 van de derde Elektriciteitsrichtlijn 2009/72 is de regulator (en niet een andere overheid) bevoegd voor de vaststelling of de voldoende ruim aan de inwerkingtreding voorafgaande goedkeuring van ten minste de methoden voor het berekenen of vastleggen van de voorwaarden inzake onder meer de verstrekking van balanceringsdiensten en de toegang tot grensoverschrijdende infrastructuur, inclusief de procedures voor de toewijzing van capaciteit en congestiebeheer. Het feit dat de vaststelling van een aantal van deze elementen onderdeel uitmaken van het technisch reglement

sterk op de input die de transmissienetbeheerder en de leveranciers die via het transmissienet leveren. De CREG controleert de toepassing van het technisch reglement.

Beleidsinbreng

De CREG zorgt, samen met een aantal andere organisaties, voor beleidsinbreng aan de Minister van Energie. Dat gebeurt via adviezen en voorstellen op vraag⁵² (vaak verplicht, zoals bv. voor het ontwikkelingsplan van de middelen voor de productie van elektriciteit) of op eigen initiatief en via onderzoeken en studies.

4.3. Transparantie en controle

Beroep tegen beslissingen van de CREG is mogelijk bij de Raad voor de Mededinging (voor bepaalde beslissingen van de CREG over de toepassing van het technisch reglement en het beheer van het transmissienet, vnl. toegangsvraagstukken) en bij het Hof van Beroep te Brussel⁵³ (beroep tegen de overige beslissingen van de CREG, bv. over de tariefbeslissingen, de naleving door de netbeheerder van de wettelijke vereisten betreffende de samenstelling en organisatie van de netbeheerder, beslissingen over de toepassing van het technisch reglement waartegen geen beroep mogelijk is bij de Raad voor de Mededinging...). Het onderscheid is in de praktijk echter niet altijd duidelijk of scherp te maken, wat soms resulteert in simultane procedures bij de twee organisaties. Beroepen blijken bovendien niet altijd te worden ingesteld om een beslissing te laten vernietigen, maar ook om de uiteindelijke beslissing zo lang mogelijk uit te stellen. Regulatieve beslissingen creëren namelijk verandering in de marktcontext, die voor één of sommige spelers negatieve gevolgen kan hebben. Het uitstellen van deze beslissing kan in het voordeel van deze marktspelers. De rechtspraak leert verder dat het Hof haar rechtsmacht minimaal in en ziet niet zichzelf als 'regulator in beroep' maar de beslissing van de CREG onderwerpt aan een marginale toetsing. Het Hof oordeelt met name dat de toewijzing van volle rechtsmacht door de wetgever niet wil zeggen dat het Hof van Beroep een beslissing in de plaats moet stellen van een beslissing van de CREG die zij als onwettig bestempelt. Het is aan de CREG om dan een nieuwe beslissing te nemen die aangepast is aan de aanmerkingen van het Hof van Beroep. Die nieuwe beslissing kan echter opnieuw voor betwistingen zorgen, en nieuw uitstel of onzekerheid creëren.

Wat de **controle** op de CREG betreft, worden de doelen grotendeels verankerd in de regelgeving (ex ante controle, cf. supra). Het ontwerp van begroting van de CREG moet vergezeld van een algemene beleidsnota⁵⁴ van het directiecomité ieder jaar ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. De ex

en de beslissing erover dus aan de koning en niet aan de CREG toekomt, schendt volgens Vanden Borre artikel 37.6 van de derde Elektriciteitsrichtlijn 2009/72.

⁵² Het directiecomité heeft in regel veertig kalenderdagen tijd na ontvangst van de adviesvraag, behalve wanneer de minister een langere termijn bepaalt. Wanneer het directiecomité zijn adviezen (en voorstellen) aan de minister overhandigt, moet het die ook tegelijk overmaken aan de Algemene Raad

⁵³ In de mededingingswet staat een bepaling die stelt dat de Raad voor de Mededinging het beroep tegen beslissingen van de regulators kan afhandelen. De regering lijkt hier echter van oordeel dat een beroep tegen niet noodzakelijk mededingingsgerelateerde onderwerpen weinig zin heeft. Vandaar dat in de elektriciteitswet is voorzien dat de beroepsprocedure tegen beslissingen van de CREG in de meeste gevallen afgewikkeld wordt voor het Hof van Beroep te Brussel.

⁵⁴ Die bevat de strategische doelstellingen in uitvoering van het algemene beleid van de regering, evenals de bijzondere regels en voorwaarden voor het vervullen van de opdrachten waarmee de wetgever de CREG heeft belast.

post controle houdt in dat de overheid de vooropgestelde doelen jaarlijks evalueert en vervolgens beslist of de CREG haar taken juist uitvoert. De basis voor de evaluatie zijn de jaarverslagen aan het federale parlement waarvan ook de minister een kopie krijgt. Dit verslag wordt tevens op de internetsite van de commissie gepubliceerd. De financiële controle wordt ex ante verzekerd door de procedure bij de Kamer voor goedkeuring van het budget⁵⁵ en ex post door een bedrijf revisor en door het Rekenhof. Verder 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 zoals de mogelijkheid van de elektriciteitsondernemingen om hun opmerkingen te geven vooraleer een beslissing die hen betreft wordt genomen. De wetgeving voorziet tevens de **actieve openbaarmaking** (via de website van de CREG) van de beslissingen van het directiecomité met inachtneming van de vertrouwelijkheid van de commercieel gevoelige gegevens en/of gegevens van persoonlijke aard. De CREG is in het kader van haar transparantie- en motiveringsplicht ook wettelijk verplicht om op haar website de handelingen met individuele of collectieve draagwijdte te publiceren die werden aangenomen in uitvoering van haar tariefbevoegdheden alsook iedere gerelateerde voorbereidende handeling, expertiseverslag, en commentaar van de geraadpleegde partijen (eveneens rekening houdende met de vertrouwelijkheid van de commercieel gevoelige informatie en/of informatie met een persoonlijk karakter). Zij is tevens verplicht om aan haar definitieve handeling een commentaar toe te voegen die de beslissing om de commentaren van de geconsulteerde partijen al dan niet in aanmerking te nemen rechtvaardigt.

5. Vlaams niveau: de VREG

5.1. Statuut en structuur

De **Vlaamse regulator voor elektriciteit en gas (VREG)** staat in voor de regulering, de controle en de bevordering van de transparantie van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt in het Vlaamse Gewest.

Juridisch is de VREG een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap (EVA) dat behoort tot het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE). Het kaderdecreet bestuurlijk beleid is van toepassing op de VREG⁵⁶, op enkele

⁵⁵ De Kamer van Volksvertegenwoordigers hoort het directiecomité, in parlementaire commissie. Het ontwerp van begroting en de ontwerpen tot vergoeding van de leden van het directiecomité van de CREG, eventueel aangepast ingevolge het verhoor in parlementaire commissie, worden vervolgens door de Kamer van Volksvertegenwoordigers in plenaire zitting goedgekeurd

⁵⁶ Ook voor de Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) werd deze oplossing gekozen, en ook hier werden specifieke uitzonderingen gemaakt op de regels van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Opvallend is wel dat het gaat om andere artikelen die niet van toepassing werden verklaard dan in het geval van de VREG. Bij de VRM. De volgende artikelen van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid zijn niet van toepassing op de VREG : artikel 14 tot en met 16 (voor zover de beheerovereenkomst instructies bevat met betrekking tot de uitvoering van de taken, vermeld in artikel 3.1.3, 1°, 2° en 3°, b) van het energie-decreet); artikel 18, § 1 tot en met § 3; artikel 21; artikel 23 tot en met 28. In het geval van de VRM gaat het om de artikelen 17, 18, § 2 en § 3, 20 en 22, § 2, van het kaderdecreet.

specifieke uitzonderingen na gelet op de Europese onafhankelijkheidsvereisten⁵⁷. Dat neemt niet weg dat er nog discussie is over deze wettelijke regeling (zie verder).

Als EVA heeft de VREG over een **raad van bestuur**. Die beschikt over alle bestuursbevoegdheid en beslist in alle aangelegenheden waarvoor de VREG volgens het energiedecreet bevoegd is. Het energiedecreet bevat bovendien een niet limitatieve lijst van bevoegdheden die in elk geval niet kunnen gedelegeerd worden⁵⁸. De raad van bestuur bestaat uit minstens vijf leden, waaronder een voorzitter en de gedelegeerd bestuurder van de VREG, die worden aangewezen door de Vlaamse regering voor een eenmaal hernieuwbare periode van 5 jaar. Deze door de Vlaamse Regering voorgedragen leden van de raad van bestuur kunnen bij consensus onafhankelijke bestuurders coöpteren⁵⁹, eveneens voor een vaste termijn van vijf jaar die eenmaal kan worden verlengd⁶⁰. De leden van de raad van bestuur kunnen alleen worden ontslagen op eigen verzoek of bij niet-naleving van de onverenigbaarheidsvereisten. Voor de bestuurders van de VREG en voor de werknemers van de VREG gelden specifieke onverenigbaarheden ten aanzien van de politiek, de sector en andere overheidsinstanties⁶¹. Die verboden blijven wat de bestuurders betreft van kracht gedurende één jaar na afloop van het mandaat bij de VREG⁶².

⁵⁷ Net zoals geldt voor andere publiekrechtelijk vormgegeven EVA's, is er (de mogelijkheid van) een verregaande autonomie en onafhankelijkheid van de uitvoering, een raad van bestuur (wat de VREG betreft gelden voor de raad van bestuur specifieke regels qua aanstelling en ontslag en qua onverenigbaarheden...), het werken met en het jaarlijks rapporteren over de beheerovereenkomst (uitzondering wat de VREG betreft: de beheerovereenkomst kan geen instructies bevat met tot de uitvoering van de taken, vermeld in artikel 3.1.3, 1°, 2° en 3°, b) van het decreet, zijnde de functies als regulator), bepaalt de Vlaamse regering de rechtspositieregeling van het personeel, en kan de entiteit Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap audits uitvoeren (hiervoor geldt geen uitzondering voor de VREG). De bepalingen van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid inzake toezicht op EVA's zijn niet van toepassing op de VREG (o.a. toezicht door een regeringsafgevaardigde in de Raad van Bestuur). Hetzelfde geldt voor de financiële bepalingen (bv. mogelijkheid om financiële rekeningen verplicht onder te brengen bij een door de Vlaamse regering aan te wijzen kredietinstelling).

⁵⁸ Het gaat om: 1° het sluiten van de beheerovereenkomst; 2° het opstellen van het ontwerp van begroting en van de rekeningen; 3° het vaststellen van het jaarlijks ondernemingsplan en van een operationeel plan op middellange en lange termijn; 4° het beslissen over de deelname van de VREG aan de oprichting van of de deelname in andere publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen, het bestuur of de leiding en de financiering van die rechtspersonen; 5° de goedkeuring van de rapportering over de uitvoering van de beheerovereenkomst; 6° het rapporteren over de uitvoering van de begroting; 7° het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten en het tot stand brengen van duurzame samenwerkingsverbanden met andere regulatoren en instanties die werkzaam zijn binnen de Vlaamse, Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt.

⁵⁹ Deze bepaling is overgenomen uit artikel 18, § 2 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, en is licht aangepast aan de situatie van de VREG. Maar specifiek wat de VREG betreft, rijst de vraag wat nog het nut is van dergelijke onafhankelijke bestuurders, ervan uitgaande dat de leden die door de Vlaamse regering zijn benoemd moeten beantwoorden aan de zeer strikte onafhankelijkheidseisen uit de Richtlijnen. Het gebruik van de term onafhankelijke bestuurders is dan ook zeer verwarrend. De bedoeling is allicht om aan te geven dat deze onafhankelijke leden niet door de regering zijn benoemd, wat hen als het ware nog onafhankelijker zou maken. Zie Vanden Borre (2011).

⁶⁰ Het aantal onafhankelijke bestuurders mag een vierde van het aantal stemgerechtigde leden van de raad van bestuur niet overschrijden.

⁶¹ t.a.v. de politiek: ze mogen geen lid zijn van de wetgevende kamers, het Europees Parlement of de gemeenschaps- en gewestraden; ze mogen geen minister of staatssecretaris zijn, geen lid van een gewest- of gemeenschapsregering, geen lid van een kabinet van een lid van de Federale Regering of van een gemeenschaps- of gewestregering, geen lid van de bestendige deputatie van de provincieraaden of van het college van burgemeester en schepenen van een gemeente.

t.a.v. de sector: ze mogen geen functie of activiteit uitoefenen, al dan niet bezoldigd, ten dienste van een neteigenaar, een netbeheerder, een producent die geen zelfopwekker is, een aardgasinvoerder, de beheerder van het transmissienet, de beheerder van het vervoersnet, een werkmaatschappij, een leverancier, een bevrachter of een evenwichtsverantwoordelijke. Ze mogen ook geen aandelen, of an-

Deze bepalingen zijn formeel in overeenstemming met het derde energiepakket, op het ontbreken van de verplichte adequate roulering van bestuurders na⁶³. Wel is er discussie over nut en de wenselijkheid van niet-uitvoerende bestuurders en is er onduidelijkheid over de precieze rol en taken van de raad van bestuur⁶⁴.

Het energiedecreet bepaalt ook de bevoegdheden van de **gedelegeerd bestuurder**. Het betreft de normale taken zoals de voorbereiding en uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur of de leiding van het personeel, maar ook enkele specifieke taken die hem wettelijk zijn toegewezen⁶⁵. Het huishoudelijk reglement moet een nadere precisering bevatten van de taken die worden gedelegeerd en moet worden gepubliceerd in het Staatsblad.

Dat gebeurde op 3 mei 2012. De hierin door de raad van bestuur gegeven delegatie aan de gedelegeerd bestuurder is zeer ruim: hij krijgt de bevoegdheid om de beslissingen te nemen inzake alle aangelegenheden waarvoor delegatie niet uitgesloten wordt door het Energiedecreet (cf. supra). In dat huishoudelijk reglement is verder opgenomen dat de raad van bestuur (behoudens bij gemotiveerde uitzonderlijke omstandigheden) minstens vier maal per jaar vergadert en wordt de wijze van beraadslaging geregeld. Er is tevens opgenomen dat de leden van de Raad van Bestuur jaarlijks de

dere met aandelen gelijk te stellen waardepapieren bezitten die uitgegeven zijn door een neteigenaar of marktpartij, of het bezit zijn van financiële instrumenten die het mogelijk maken om dergelijke aandelen of waardepapieren te verwerven of over te dragen, of die aanleiding geven tot een betaling in contanten die hoofdzakelijk afhankelijk is van de evolutie van de waarde van dergelijke aandelen of waardepapieren;

t.a.v. andere overheidsinstanties: ze mogen geen functie hebben in een departement of een ander agentschap van de federale of gewestelijke overheid; ze mogen ook geen functie in de VREG zelf hebben, de gedelegeerd bestuurder uitgezonderd.

- ⁶² Als een bestuurder de onverenigbaarheden overtreedt, beschikt hij over een termijn van drie maanden om de mandaten of functies die tot de onverenigbaarheid aanleiding geven, neer te leggen. Als de bestuurder nalaat de onverenigbare mandaten of functies neer te leggen, wordt hij van rechtswege geacht zijn mandaat in de VREG te hebben neergelegd, zonder dat het afbreuk doet aan de rechtsgeldigheid van de handelingen die hij inmiddels heeft gesteld of van de beraadslagingen waaraan hij inmiddels heeft deelgenomen.
- ⁶³ 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.
- ⁶⁴ Volgens Vanden Borre laten de bepalingen van derde Elektriciteitsrichtlijn en Aardgasrichtlijn nauwelijks nog ruimte voor niet voltijdse mandaten. In een interview met Trends gepubliceerd op 18 oktober 2012 stelde de voorzitter van de CREG: "In 2014 wordt een aantal bevoegdheden overgedragen naar de regio's, onder andere de tariefbevoegdheid voor de distributienetbeheerders. Maar de Vlaamse regulator heeft nog een controleorgaan met leden die worden aangewezen door de Vlaamse regering, in de Waalse zit nog een regeringscommissaris en de Brusselse regulator wordt geleid door het hoofd van het federale Bestuur Energie. De regionale overheden moeten daar nog iets aan doen."
- ⁶⁵ Met name: 1° het aangaan van overeenkomsten met derden; 2° het opleggen van administratieve sancties; 3° de aanwijzing, de wijziging en beëindiging van de aanwijzing van de netbeheerders; 4° het toekennen aan een distributienetbeheerder van de toestemming om een beroep te doen op een werkmaatschappij; 5° de toekenning van leveringsvergunningen, de wijziging en de opheffing ervan; 6° het opstellen van de technische reglementen; 7° de toekenning van groenestroomcertificaten, warmtekrachtcertificaten, groenewarmtecertificaten en garanties van oorsprong, en het beheer van die certificaten en garanties van oorsprong in een centrale databank.

integriteitsverklaring ondertekenen, die als bijlage bij het huishoudelijk reglement is opgenomen⁶⁶.

In de praktijk is er binnen de VREG ook een directieraad, samengesteld uit de gedelegeerd bestuurder en de directeurs van elke directie (netbeheer, marktwerking, organisatie- en beleidsondersteunende diensten, groene stroom en WKK-dossiers)⁶⁷.

Organisatiestructuur CREG, VREG, CWAPE, BRUGEL

Regulator	CREG	VREG	CWAPE	BRUGEL
Beslissingsorgaan	Directiecomité met voorzitter	Raad van Bestuur	Directiecomité met secretaris-generaal	Raad van Bestuur
Uitvoerend orgaan	gelijk aan beslissingsorgaan	Gedelegeerd Bestuurder (zetelt ook in Raad van Bestuur)	Gelijk aan beslissingsorgaan	gelijk aan beslissingsorgaan

De VREG telde op 1 januari 2013 35 personeelsleden (32,2 VTE)⁶⁸. De VREG personeelsleden hebben in tegenstelling tot deze van de CREG een ambtenarenstatuut. De VREG beschikt net zoals de CREG over een wettelijk verankerde **operationele autonomie**, al is die kleiner dan die van de CREG. Bij de uitoefening van haar taken en bevoegdheden *als regulator* mag de VREG, noch haar bestuurders, noch haar personeelsleden, directe instructies vragen of ontvangen van de Vlaamse Regering of van een andere publieke of particuliere entiteit. De keerzijde is de wettelijke verplichting van de VREG om die taken en bevoegdheden op onpartijdige en transparante wijze uit te voeren. De bestuurders en de personeelsleden van de VREG zijn bovendien gebonden door het beroepsgeheim. Zij mogen de vertrouwelijke gegevens die hun ter kennis komen op grond van hun functie bij de VREG aan niemand bekendmaken⁶⁹. In het decreet is wel een uitzondering voorzien op de bepaling dat de VREG geen directe instructies mag vragen of ontvangen: het blijft wel mogelijk om aan de VREG *niet-regulatoire taken* op te leggen zoals het opvolgen van proefprojecten inzake slimme meters, het evalueren van openbardienstverplichtingen enz⁷⁰. Het energiedecreet bepaalt met name 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 energiedecreet bepaalt tevens dat de Vlaamse Regering nadere regels kan uitvaardigen waarin de taken van de VREG (ook de regulatoire) verder kunnen worden gepreciseerd en

⁶⁶ Deze integriteitsverklaring werd niet mee gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

⁶⁷ Momenteel zijn er drie directeurs omdat de directeur organisatie- en beleidsondersteunende diensten of de functie van directeur groene stroom en wkk-dossiers opneemt.

⁶⁸ De Vlaamse regering besliste om het aantal personeelsleden binnen de diensten van de Vlaamse overheid (waaronder de VREG) tegen 30 juni 2014 met 5% te verminderen en de totale loonkost met 50 miljoen euro te verminderen. Voor de VREG betekent dat het maximaal aantal medewerkers op 30 juni 2014 30 mag bedragen. De VREG stelt dat hij geen mogelijkheden ziet om de huidige doelstellingen opgenomen in de beheerovereenkomst 2011-2015 met minder dan 34 personeelsleden uit te voeren (VREG ondernemingsplan 2012).

⁶⁹ Behalve wanneer zij worden opgeroepen om in rechte te getuigen of in het kader van de uitwisseling van gegevens met de regulatoren en instanties die werkzaam zijn binnen de Vlaamse, Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt, voor zover die gegevensuitwisseling nadrukkelijk bepaald of toegestaan is in verordeningen of richtlijnen die de instellingen van de Europese Unie hebben vastgesteld, of als met die instanties een overeenkomst is gesloten.

⁷⁰ Om die reden werd vroeger beslist om een regeringsvertegenwoordiger op te nemen in de Raad van Bestuur van de VREG: men vindt het wenselijk dat de VREG nauwe banden moeten behouden met de Vlaamse overheid om het algemene energiebeleid te kunnen ondersteunen.

geconcretiseerd. De vraag is of dat wel in overeenstemming is met de bepalingen en de geest van het derde energiepakket⁷¹.

De VREG krijgt een jaarlijkse dotatie van de Vlaamse overheid wat meteen ook de enige bron van inkomsten vormt voor de VREG⁷². Ook de **financiële autonomie** is dus kleiner dan die van de CREG, die immers wordt gefinancierd uit bijdragen. Bovendien heeft de VREG zelf aangegeven dat de begroting van de VREG niet is gekoppeld aan haar werkingsplan maar afhankelijk is van andere initiatieven binnen en buiten het beleidsdomein, die niets met de regulering van de energiemarkt te maken hebben⁷³.

5.2. Doelstellingen en taken

De VREG heeft als decretale missie de regulering van, de controle op en de bevordering van de transparantie van de elektriciteits- en gasmarkt in het Vlaamse Gewest. Bij de uitoefening van haar taken en bevoegdheden moet de VREG de volgende **doelstellingen** nastreven:

- de bevordering van een door concurrentie gekenmerkte, zekere en vanuit milieuoogpunt duurzame **markt** voor elektriciteit en gas, en van een daadwerkelijke openstelling van de markt, incl. de toegang van nieuwe productiecapaciteit tot het net vergemakkelijken, namelijk door belemmeringen voor de toegang van nieuwkomers op de markt en van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen weg te nemen.
- de ontwikkeling en stimulering, op de meest kosteneffectieve manier, van veilige, betrouwbare en efficiënte, niet-discriminerende netten, de adequaatheid van die **netten** bevorderen, alsook van energie-efficiëntie en de integratie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en gedistribueerde productie in distributienetten en het plaatselijk vervoersnet van elektriciteit;
- ervoor zorgen dat **afnemers** de vruchten dragen van een efficiënte werking van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt, het bevorderen van daadwerkelijke mededinging en het bijdragen tot het waarborgen van consumentenbescherming, alsook het bereiken van een hoog niveau van universele en openbare dienstverlening bij het leveren van elektriciteit en aardgas, tot de bescherming van kwetsbare afnemers en tot de compatibiliteit van de processen voor de uitwisseling van gegevens die nodig zijn voor het veranderen van leverancier.

⁷¹ Vanden Borre wijst erop dat de beslissingsautonomie van de regulator zoals vastgelegd in het derde energiepakket zich verzet tegen een ex ante goedkeuring van wat een regulator wenst te doen in een gegeven jaar. "Precies dit zit vervat in een beheerovereenkomst. Zo bevat de beheerovereenkomst van de VREG voor de periode 2008-2010 strategische organisatiedoelstellingen en ook een aantal operationele organisatiedoelstellingen; in dat kader bijvoorbeeld is bepaald dat de VREG een studie moet uitvoeren naar en voorstellen doen voor de verbetering van het marktmodel. Dit is niet meer of niet minder dan een instructie vanwege de Vlaamse regering – onder het tweede pakket was dit allicht toelaatbaar. (...) Het valt niet uit te sluiten dat, zelfs indien de nieuwe beheerovereenkomst voorzichtiger zou zijn geformuleerd, de principiële bezwaren vanuit het derde pakket tegen het mechanisme van een beheerovereenkomst overeind blijven".

⁷² In het decreet is voorzien dat de VREG naast de dotatie ook kan beschikken over andere middelen, maar die zijn vandaag onbestaande of verwaarloosbaar: retributies voor zover die bij decreet aan de VREG toegewezen zijn; ontvangsten die voortvloeien uit daden van beheer of beschikking met betrekking tot eigen domeingoederen; de subsidies waarvoor de VREG als begunstigde in aanmerking komt; terugvorderingen van ten onrechte gedane uitgaven; vergoedingen voor prestaties aan derden, volgens de voorwaarden in de beheerovereenkomst.

⁷³ VREG, ADV-2010-01, p. 50.

De VREG heeft net zoals de CREG enerzijds een raadgevende taak ten behoeve van de overheid inzake de werking en de organisatie van de elektriciteits- en de gasmarkt, anderzijds de algemene taak van marktregulering en toezicht en controle op de toepassing van de betreffende wetten en reglementen. Daarnaast heeft de VREG ook een informerende taak naar de marktactoren toe over de werking van de elektriciteitsmarkt en over de prijzen en voorwaarden die de verschillende leveranciers van elektriciteit hanteren, met inbegrip van het aanbieden van een objectieve prijs- en voorwaardenvergelijking. De VREG is niet bevoegd om bindende uitspraken te doen over de contractuele en commerciële aspecten tussen leveranciers en energieafnemers. De VREG is vandaag ook niet bevoegd voor tariefgerelateerde aangelegenheden zoals de sociale maximumprijs, de distributienettarieven, de heffingen...

De wettelijke **taken en bevoegdheden** van de VREG worden opgesomd in de onderstaande kader, samen met een bespreking van enkele problemen of discussiepunten die zich in de praktijk voordoen.

Taken en bevoegdheden van de VREG

Marktregulering

De VREG is betrokken bij de regulering van de **markttoegang**. De VREG:

- wijst voor elk distributienet de **distributienetbeheerders** aan voor een hernieuwbare termijn van 12 jaar. De VREG kan hun aanwijzing ook wijzigen en beëindigen. De VREG kan tevens distributienetbeheerders toestemming geven om een beroep te doen op een werkmaatschappij.
- levert **leveringsvergunningen** af aan leveranciers. Wie elektriciteit wil leveren moet houder zijn van een leveringsvergunning en jaarlijks een rapport indienen aan de hand waarvan de VREG kan controleren of nog steeds wordt voldaan aan de voorwaarden. Ook ad hoc kunnen daartoe de nodige documenten en gegevens worden opgevraagd door de VREG. De VREG kan toegekende vergunningen intrekken, wat in de praktijk ook al gebeurd is. Sinds de implementatie van het Derde Energiepakket in 2011 moeten leveranciers die "erkend" zijn als elektriciteits- en gasleverancier in een EU-lidstaat echter geen extra leveringsvergunning meer aanvragen bij de VREG. Ze moeten wel alle geldende handels- en balanceeringsvereisten en alle rapporteringsverplichtingen en openbardienstverplichtingen naleven. Daartoe wordt de controle op de leveranciers hervormd en wordt gedacht aan de afschaffing van de vereiste van een leveringsvergunning in het Vlaams Gewest na invoering van een nieuwe noodleveranciersregeling.
- geeft toelating voor de aansluiting van **decentrale productie** op het net. De VREG geeft de licenties voor kwalitatieve WKK- en groene stroom installaties. Dit staat los van de op federaal niveau aan te vragen licentie voor de productie van energie die afzonderlijk moet aangevraagd worden.

In al deze gevallen is het echter de Vlaamse regering die de voorwaarden bepaalt waaraan een netbeheerder, leverancier of installatie moet voldoen om te kunnen worden aangewezen of de vergunning of toelating te kunnen krijgen.

De VREG is verder verantwoordelijk voor de **regulering van de investeringen in de distributienetten**.

- Met name moet de VREG jaarlijks de indicatieve **investeringsplannen van de netbeheerders** goedkeuren. Zo'n investeringsplan bestrijkt een periode van drie jaar en moet een gedetailleerde raming bevatten van de behoeften en van de benodigde investeringen⁷⁴. 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

⁷⁴ Het investeringsplan bevat : 1° een gedetailleerde raming van de capaciteitsbehoeften van het net in kwestie, met aanduiding van de onderliggende hypothesen; 2° het investeringsprogramma inzake vernieuwing en uitbreiding van het net dat de netbeheerder zal uitvoeren om aan de behoeften te voldoen; 3° een overzicht en toelichting over de in het afgelopen jaar uitgevoerde investeringen; 4° de toekomstverwachtingen in verband met decentrale productie.

aansluitings- en aansluitbaarheidsgraad op het distributienet. De relatief korte planningshorizon (drie jaar t.o.v. het federale ontwikkelingsplan met een tijdshorizon van 10 jaar) zorgt ervoor dat plannen vooral gericht zijn op de korte termijn en middellange termijn en op nabende of wachtende aansluitingsaanvragen. De frequentie strookt ook niet met de frequentie van de meerjarentariefpraktijk. Bovendien is het vandaag blijkbaar moeilijk om de investeringsplannen vooraf te beoordelen, en zijn de criteria die de VREG hanteert onduidelijk. De regulering van de investeringsplannen door de VREG heeft daardoor in de praktijk meer de vorm van toezicht. In reactie op deze kritiek van de SERV⁷⁵ en van 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 (o.a. op basis van de studie "onthaalcapaciteit"), 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 plannen⁷⁶.

- 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.

De VREG heeft ook een rol in bepaalde aspecten van de **werking van de elektriciteitsmarkt**.

- De VREG stimuleert het structureel **overleg** tussen netbeheerders, leveranciers en de VREG met betrekking tot de marktorganisatie, de marktrollen en verloop van de marktprocessen en volgt dit overleg ook op.
- **Algemeen toezicht.** De VREG moet controleren of de leveranciers en netbeheerders de Vlaamse energiewetgeving, incl. de openbaredienstverplichtingen⁷⁷ naleven en houdt toezicht op de uitvoering van regels betreffende de taken en verantwoordelijkheden van de distributienetbeheerders, leveranciers, afnemers en andere marktpartijen die actief zijn in het Vlaamse Gewest, o.a. inzake de onafhankelijkheid van de netbeheerder, de dienstverlening van de netbeheerder aan de afnemer (uitvoering aansluiting, zekerheid en betrouwbaarheid, herstellingen van stroomonderbrekingen,...) de dienstverlening van de netbeheerder aan de leveranciers van elektriciteit en aardgas (datakwaliteit van meet- en aansluitingsgegevens,...). De VREG kan administratieve sancties opleggen.
- **Certificatenbeheer.** De VREG is belast met het uitreiken en ontvangen van groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten. De elektriciteitsleveranciers moeten als onderdeel van hun ecologische openbaredienstverplichtingen jaarlijks een minimumaandeel aan elektriciteit leveren die uit hernieuwbare energiebronnen wordt opgewekt. Het systeem van groenestroomcertificaten bestaat uit twee delen, namelijk enerzijds de toekenning na een procedure van groenestroomcertificaten door de VREG aan de producenten en anderzijds een verplichting voor de elektriciteitsleveranciers om jaarlijks een bepaald quotum groenestroomcertificaten in te leveren bij de VREG. Een soortgelijk systeem bestaat voor warmtekrachtcertificaten voor elektriciteit uit kwalitatieve warmtekrachtinstallaties. De VREG is ook belast met het beheer van die certificaten en van de garanties van oorsprong in een centrale databank. De VREG dient ook de dossiers op te volgen (o.a. beoordeling eventuele wijzigingen en uitbreidingen van de installaties en de impact daarvan op het aantal en/of de be-

⁷⁵ SERV, Minaraad (2011). Advies om de omzetting van het derde energiepakket. SERV, Minaraad (2011). Advies hernieuwbare energie.

⁷⁶ VREG ondernemingsplan 2012.

⁷⁷ De Vlaamse energiewetgeving legt aan leveranciers en netbeheerder een hele reeks openbaredienstverplichtingen op: De wettelijke quotumverplichtingen inzake groene stroom en warmtekrachtbesparing; De verplichting tot het aantonen van de oorsprong van de door iedere leverancier geleverde elektriciteit aan eindafnemers in het Vlaams Gewest en vermelding ervan op de factuur; De verplichting tot voorlegging van garanties van oorsprong als bewijs van de oorsprong van de door iedere leverancier geleverde elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en kwalitatieve WKK; De opkoopverplichting van de netbeheerders van certificaten tegen minimumprijs en de verkoop van de aldus aangekochte certificaten; De solidarisering door de netbeheerders van de inkoopverplichting inzake minimumsteun; De sociale openbaredienstverplichtingen; De REG-openbare dienstverplichtingen.

rekening van het aantal toe te kennen certificaten, beoordeling van de tweejaarlijkse herkeuringen van grote installaties..., controle van het al of niet terecht ontvangen van deze certificaten...). Wanneer het gaat om de productie van energie uit afval dient de VREG het bindend advies te vragen aan de OVAM. De ervaring van de voorbije jaren leert dat de VREG veel tijd en middelen besteedt aan dit certificaten beheer en dat die tijd en middelen ten koste gaan van zijn kerntaken als regulator.

- **Informatievoorziening en –uitwisseling.** De VREG legt leveranciers op om bepaalde gegevens openbaar te maken of ter beschikking te stellen aan anderen. Om de regels die van toepassing zijn op de elektriciteits- en gasmarkt (uit het technisch reglement, uit de allocatie en reconciliatieregels) duidelijker te bundelen, en waar nodig te verbeteren en verduidelijken, plant de VREG de uitwerking van een apart marktreglement.
- **Klachtenbehandeling.** 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. 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.
- **Geschillenbeslechting en bemiddeling in geschillen.** De klager kan (ingeval het een geschil tegen een netbeheerder betreft) het geschil ook ter beslechting voorleggen aan de VREG. In 2011 kreeg de VREG immers in uitvoering van de Derde Elektriciteitsrichtlijn de decretale taak om geschillen van afnemers tegen hun netbeheerder te beslechten. Voordien was er enkel voorzien dat de VREG geschillen kan beslechten over de toegang tot het net en de naleving van de technische reglementen. Voor de geschillen moet in principe echter eerst een bemiddelingspoging worden ondernomen door de VREG of de federale ombudsdienst voor energie⁷⁸. In zijn ondernemingsplan 2012 noemt de VREG deze nieuwe taak een groot risico. “Binnen het huidige personeelsbestand is er immers nauwelijks ruimte voor het opnemen van deze taak. Deze taak vergt juridische en technische kennis (o.a. de regels inzake netbeheer). Deze kennis is niet beschikbaar in de cel informatie en communicatie, maar enkel in de directie netbeheer. De enige jurist en de twee ingenieurs in deze directie hebben binnen hun huidige takenpakket evenwel nauwelijks ruimte om deze bijkomende taak inzake geschillenbeslechting op te vangen, zeker indien het over een belangrijk aantal geschillen zou gaan. Bovendien moet opgemerkt worden dat het juridisch gezien niet correct is om een persoon die meegewerkt heeft aan de behandeling van een klacht, daarna ook in te zetten om hetzelfde geschil te beslechten. Op dit moment wordt evenwel vaak een beroep gedaan op de medewerkers van de directie netbeheer voor de behandeling van klachten met betrekking tot netbeheer. De beslechting van hetzelfde geschil moet dan door een andere persoon binnen de VREG gebeuren. Als de VREG in 2012 een substantieel aantal vragen ontvangt, kan dit een (grote) negatieve weerslag hebben op de realisatie van de taken en projecten in dit ondernemingsplan 2012”.

⁷⁸ Bemiddeling door de VREG is alleen mogelijk bij klachten die handelen over Vlaamse energiebevoegdheden, die bovendien onder de bevoegdheid van de VREG ressorteren (bv. niet over REG-premies). Bemiddeling bij de federale ombudsdienst voor energie is mogelijk wanneer het gaat over klachten tegen de netbeheerder die handelen over federale energiebevoegdheden (bv. tarieven), of zogenaamde ‘gemengde klachten’, waarbij de klacht raakt aan zowel federale als gewestelijke energiebevoegdheden, of klachten die aangelengheden betreffen die weliswaar tot de Vlaamse energiebevoegdheid behoort, maar niet de bevoegdheid van de VREG betreffen.

Tariefregulering

Tariefregulering is tot dusver een federale bevoegdheid. Vlaanderen zou wel tegen 2014 bevoegd worden voor de regulering van de distributietarieven. In zijn ondernemingsplan 2012 heeft de VREG aangekondigd te zullen investeren in de noodzakelijke kennisopbouw en organisatorische maatregelen om deze nieuwe taak op te nemen. De VREG heeft echter ook aangegeven dat de overdracht van deze tariefbevoegdheid (samen met de nieuwe taken inzake groene warmte die in de pijplijn zitten⁷⁹) een belangrijk risico voor zijn werking inhoudt, die mogelijk een grote (negatieve) impact kan hebben op de uitvoering van zijn takenpakket, met name indien deze extra bevoegdheid wordt toegekend zonder de nodige extra mensen en middelen. De VREG stelt zelf over onvoldoende capaciteit te beschikken voor de uitvoering van deze nieuwe taken en ook onmogelijk voldoende (hooggeschoolde) capaciteit kan vrijmaken binnen zijn huidige werking (door automatiseringen, door afstoten van taken,...) om deze taken op te vangen. Daarnaast kreeg de VREG er in 2011 al een reeks (beperkte) taken bij, die cumulatief voor een aanzienlijke extra werklast zorgen, ook in 2012.

Transparantie en mededinging op de energiemarkt

De VREG heeft geen bevoegdheden op het vlak van de toepassing van het mededingingsbeleid en heeft ook geen formele link met de Belgische Mededingingsautoriteit (wat niet wegneemt dat de Belgische Mededingingsautoriteit kan optreden n.a.v. vaststellingen door de VREG)⁸⁰. Toch heeft de VREG een aantal taken en bevoegdheden op het vlak van de bevordering en bewaking van de transparantie en mededinging op de elektriciteitsmarkt en bijbehorende certificatenmarkt.

- **Concurrentieanalyse.** 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 een expliciete opdracht van de VREG geworden. Voordien was dat niet het geval, en heeft de VREG ook in de praktijk in bv. zijn adviezen en beleidsvoorstellen weinig tot geen expliciete aandacht gegeven aan de inschatting van de impact op de mededinging. In de beleidsvoorstellen van de VREG rond de hervorming van het certificatenstelsel bv. is dat duidelijk tot uiting gekomen⁸¹. Het blijkt ook uit de onbeschikbaarheid

⁷⁹ Een recent ontwerpbesluit van de Vlaamse regering bevat een regeling voor de financiële ondersteuning als openbaardienstverplichting van groene warmteprojecten door de elektriciteitsdistributienetbeheerders en de beheerder van een plaatselijk vervoernet van elektriciteit. De VREG krijgt daarin de taak om de steunaanvragen te ontvangen, te beoordelen en te beslissen aan de hand van enkele criteria over de al dan niet toekenning van de steun en de verwachte hoogte van de jaarlijks steun. De VREG moet ook een databank bijhouden van alle voor ondersteuning goedgekeurde projecten. De VREG deelt via die databank de lijst van voor ondersteuning goedgekeurde projecten en het verwachte steunbedrag per project mee aan de elektriciteitsdistributienetbeheerders en aan de beheerder van het plaatselijk vervoernet van elektriciteit. De VREG moet ook de keuringsverslagen registreren en controleren en de controle ter plaatse laten uitvoeren. In zijn advies wees de SERV erop dat de voorziene omkadering niet gepast is. Enerzijds omdat er voor de VREG geen bijkomend personeel voorzien is (de VREG had een personeelsuitbreiding met 4 VTE gevraagd), terwijl er nu al tekorten zijn. Anderzijds omdat de nieuwe taak bijdraagt aan de reeds bestaande taakvermenging: "door extra uitvoerende taken aan de VREG op te leggen, komt de regulatorwerking binnen de VREG extra onder druk te staan. De raden menen ook vanuit principiële overwegingen dat taken die niet verband houden met de regulatorfunctie, zoals in dit besluit het geval is, niet aan de VREG kunnen worden toevertrouwd".

⁸⁰ In een persbericht van 6 oktober 2011 bevestigde de het Auditoraat bij de Raad voor de Mededinging de huiszoeken bij verschillende ondernemingen actief in de levering van elektriciteit in België. Het persbericht verwijst als aanleiding voor dat onderzoek expliciet naar een rapport van de VREG van 30 september 2011, waarin de VREG stelde dat sommige leveranciers het bedrag van de boete verschuldigd in geval van niet naleving van de verplichting tot inlevering van groenestroomcertificaten doorrekenen aan de finale klanten van het Vlaamse Gewest en niet de reële kosten van die verplichting. Ook de CREG en de SERV hadden eerder al vastgesteld dat sommige leveranciers het bedrag van de boete voor het niet respecteren van de quota groene stroom die ze moeten halen aanrekenen, terwijl de reële kosten die ze maken door het betalen van de marktprijs voor groene stroomcertificaten lager zijn dan deze boete.

⁸¹ 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

– tenzij via bijkomende query's – van voor concurrentie-analyse belangrijke informatie uit de certificatenbank⁸², uit de afwezigheid van sommige belangrijke marktindicatoren⁸³ en uit de publicatie van bepaalde marktindicatoren die niet altijd een goed beeld geven van de werkelijke situatie⁸⁴. Ook hier heeft de VREG aangegeven dat kennis- en capaciteitsopbouw noodzakelijk is. 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-certificatenmarkt⁸⁵.

- **Marktmonitoring.** De VREG houdt in overeenstemming met zijn decretale taken wel toezicht op een aantal specifieke indicatoren van de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt in het Vlaamse Gewest, zoals de opvolging van de overstap- en afsluitingspercentages, de kwaliteit van de dienstverlening van de leveranciers, de marktaandeelen, de evolutie prijzen voor huishoudelijke afnemers enz. Jaarlijks peilt de VREG ook naar de meningen en ervaringen van de Vlaamse burgers en bedrijven over de Vlaamse elektriciteitsmarkt. Al deze informatie wordt gepubliceerd in maandelijkse en jaarlijkse statistieken op de VREG-website, in de nieuwsbrief en in het jaarlijks marktrapport. De VREG publiceert ook (steeds meer⁸⁶) statistieken inzake groene stroom, WKK en de werking van de certificatenmarkt en is betrokken bij de aanlevering van informatie voor een aantal indicatoren ter monitoring van het effect

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 Humbeeck (2012a).

- ⁸² 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, ...
- ⁸³ 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), ...
- ⁸⁴ 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.
- ⁸⁵ 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).
- ⁸⁶ O.a. door vragen en bemerkingen van de SERV n.a.v. het SERV-rapport en advies over hernieuwbare energie.

van het Vlaams energiebeleid (o.a. voor het sociaal energiebeleid, de uitvoering van Vlaanderen in Actie en het Pact 2020.

- **Certificatenmarkt.** Om de transparantie en werking van de certificatenmarkt te bevorderen, kreeg de VREG de opdracht om het jaarlijks per leverancier in het Vlaamse Gewest de gemiddelde kost per groenestroom- of warmtekrachtcertificaat dat gedurende de laatste inleveringsperiode werd ingeleverd voor de certificatenverplichtingen te publiceren, alsook per leverancier in het Vlaamse Gewest het aantal certificaten waarover een leverancier beschikt en het aantal certificaten dat gedurende de laatste inleveringsperiode werd ingeleverd voor de certificatenverplichtingen. Het Vlaams parlement heeft in een decreet van 6 mei 2011 de VREG verplicht om meer transparantie te geven over hoe de leveranciers de kosten van de quotumverplichting doorrekenen aan de eindklanten. In dit geliberaliseerde marktsegment is volledige transparantie hierover echter zeer moeilijk⁸⁷. Daarom is het voor de VREG een quasi onmogelijke opdracht om tegemoet te komen aan deze vraag van het Vlaams parlement. Het zal steeds onduidelijk zijn hoeveel de quotumplicht de leveranciers werkelijk kost hoeveel de leveranciers werkelijk doorrekenen. Maar ook de andere marktindicatoren zijn vertroebeld. De door de VREG gepubliceerde cijfers over de verhandelde volumes 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. 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 daalde de gemiddelde marktprijzen van GSC pas eind 2011/begin 2012, 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. Verder kunnen de verkoopprijzen sterk afwijken van de gemiddelde prijzen en kunnen gerapporteerde verkoopprijzen afwijken van de effectieve verkoopprijzen⁸⁸. In de praktijk 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.
- **Communicatie en informatieverlening.** De VREG heeft naast het opstellen en publiceren van statistieken en gegevens over de elektriciteitsmarkt ook een meer specifieke taak om informatie te geven aan consumenten over de werking van de elektriciteitsmarkt (o.a. over verhuizen, aansluitingen, meteropnames, energiefactuur, GSC...) en over de prijzen en voorwaarden die de leveranciers hanteren, met inbegrip van het aanbieden of laten aanbieden van een objectieve vergelijking van die prijzen en voorwaarden. Daartoe heeft de VREG de zgn. V-test ontwikkeld waar gezinnen, alleenstaanden, zelfstandigen, vrije beroepen en KMO's, gegeven hun profiel, de prijzen en voorwaarden van de verschillende leveranciers kunnen vergelijken. De evolutie van de prijzen die de netbeheerders aan hun niet-beschermde klanten aanrekenen wordt vanaf 2012 nauwer opgevolgd. Uit de bevraging van zijn stakeholders in juni 2011 bleek dat de deze communicatie en informatieverlening vanuit de VREG op een kwalitatief hoog peil staat en sterk wordt gewaardeerd. Toch is er ook enige kritiek. Zo stelde de SERV de vraag of het, gelet op de kerntaken als regulator en beperkte middelen van de VREG, wel wenselijk is om de VREG te belasten met uitvoerende taken zoals het opmaken van folders over de energiewetgeving of de uitwerking van een

⁸⁷ De VREG heeft in zijn rapport van 30/09/2011 geprobeerd te verduidelijken hoe de leveranciers de kosten van hun quotumverplichting doorrekenen aan de eindklanten. Dit bleek geen eenvoudige oefening, omdat leveranciers in een vrijgemaakte markt vrij hun prijs kunnen bepalen en zelf kunnen kiezen aan wie ze welke kosten aanrekenen. De VREG wees op de noodzaak van verdergaand onderzoek terzake.

⁸⁸ De VREG kondigde terzake in een rapport van 30 september 2011 aan te zullen onderzoeken "of het zinvol en mogelijk is om in de gebruiksvoorwaarden van de certificatedatabank op te nemen dat de prijs die voor een transactie van certificaten wordt ingevoerd moet overeenkomen met de boekhoudkundige waarde van deze transactie bij de elektriciteitsleverancier. Dit garandeert dat de waardering – gevalideerd door de bedrijfsrevisor van de betrokken leverancier – zich vertaalt in een relevante prijs in de databank".

basispakket energie of een module energie in de eindtermen van onderwijs (zoals voorzien in het ondernemingsplan 2011 en 2012).

Sociale regulering

De openbare dienstverplichtingen bevatten ook sociale maatregelen (**sociale ODV**). Ze worden geregeld in de Vlaamse wetgeving. De VREG heeft hierover dus geen zeggenschap, maar maakt hierover op vraag van de Vlaamse regering wel adviezen en evaluaties en controleert de correcte toepassing ervan. Hetzelfde geldt voor de verplichtingen inzake universele dienstverlening.

Technische regulering

De VREG is bevoegd voor het opstellen, na consultatie van de marktpartijen, van de **Technische Reglementen** en gedragscodes voor het beheer van en de toegang tot het distributienet en belast met het toezicht en de controle op de naleving van de technische reglementen. De technische reglementen zijn onderworpen aan de goedkeuring van de Vlaamse Regering. Ze worden regelmatig (doorgaans om de twee jaar) aangevuld en geactualiseerd. Zo werd in 2012 het technische reglement voor de distributie van elektriciteit geactualiseerd, met o.a. de toevoeging van regels voor het beheer van gesloten distributienetten en de uitwerking van het regelgevend kader voor het congestiebeheer op het net. In 2012 wordt er ook een technisch reglement voor het plaatselijk vervoernet van elektriciteit opgesteld (dit is het net dat onder Vlaamse bevoegdheid valt, maar een transmissiefunctie heeft).

Beleidsinbreng

De VREG kan op verzoek van de Vlaamse minister van Energie of de Vlaamse Regering of op eigen initiatief advies verlenen over de elektriciteitsmarkt en heeft ook de opdracht om op eigen initiatief of op verzoek studies of onderzoeken uit te voeren over de elektriciteitsmarkt. 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 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. In theorie zou de beleidsvoorbereiding voornamelijk plaatsvinden in samenwerking met het Departement LNE (Leefmilieu, Natuur en Energie), maar in de praktijk zijn het vooral de agentschappen die moeten instaan voor de beleidsimplementatie (VEA) en de regulator (VREG) die betrokken zijn in de beleidsvoorbereiding⁸⁹. Naar het oordeel van zijn stakeholders creëert deze situatie onduidelijkheid en houdt die gevaren in voor de onafhankelijkheid van de regulator⁹⁰. De VREG heeft volgens een deel van zijn belanghebbenden geen rol op te nemen inzake de opmaak van wetgevende teksten, hij moet daarentegen wel input (publiek beschikbaar advies) kunnen geven aan de beleidsvoorbereiders⁹¹.

⁸⁹ In zijn evaluatierapport van 2002 wees de SERV reeds op de noodzaak van een beleidsvoorbereidende cel binnen de Vlaamse administratie. Zie SERV (2002). Evaluatieverslag VREG 2002. 10 september 2003.

⁹⁰ 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. Zo had de VREG naar verluidt een evaluatierapport klaar van de gratis kWh-regeling, maar werd dat op vraag van de Minister van Energie niet gepubliceerd.

⁹¹ 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, Mlnaraad 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.

De VREG zelf stelt in zijn ondernemingsplan 2012 dat de vragen inzake beleidsvoorbereiding die op de VREG afkomen en de verwachtingen die in de VREG gesteld worden inzake beleidsvoorbereidende analyses een groot risico vormen. "In 2012 zullen de nodige wetgevende teksten opgemaakt moeten worden in navolging van de evaluatie van het certificatiesysteem, de sociale openbaardienstverplichtingen en de maatregel van de gratis kWh. Zowel het kabinet als onze belanghebbenden hebben hoge verwachtingen van de VREG inzake het geven van beleidsinput bij de opmaak van deze teksten. Maar vraag is of het voldoen aan deze verwachtingen, en dan vooral de verwachtingen ten aanzien van de wijziging van de steunmechanismen voor groene stroom en kwalitatieve WKK-koppeling, wel haalbaar zijn. De VREG beschikt door zijn contacten met o.a. producenten en marktpartijen⁹² zeker over zeer nuttige, praktische kennis over dit onderwerp, maar bij gebrek aan de nodige mensen en middelen moet de VREG echter prioriteit geven aan de behandeling van groenestroom- en WKK-dossiers, wat een decretaale taak is. Indien de VREG alsnog moet inzetten op dit punt (mogelijk nog gecombineerd met de inzet van dezelfde personen voor de behandeling van de groenewarmtedossiers) zal dit mogelijk leiden tot het opnieuw opbouwen van een substantiële achterstand bij de behandeling van groenestroom- en warmtekrachtdossiers, met mogelijk gevolgen op het vlak van juridische procedures of schadeclaims."

De VREG stelt in datzelfde ondernemingsplan verder dat ook zijn studie- en onderzoekscapaciteit erop achteruit gaat door de sluipende toename van de werklast over de afgelopen jaren, zoals als gevolg van de stijging van het aantal dossiers (groenestroom-, warmtekrachtkoppelingenproducenten, energieleveranciers,...) als door het opleggen van een aantal nieuwe taken. "Dit vormt een belangrijke bedreiging voor het agentschap en maakt pro-actief optreden steeds moeilijker."

5.3. Transparantie en controle

De **ex ante controle** van de Vlaamse overheid op de VREG gebeurt door de vastlegging van de doelstellingen in het Energiedecreet. Bovendien zijn er ook de beheerovereenkomsten en managementovereenkomsten die geldig zijn voor drie jaar en het jaarlijks ondernemingsplan dat de acties bevat die de VREG in een bepaald jaar zal uitvoeren om zijn missie, visie en doelstellingen te realiseren. Meer informeel en minder transparant zijn de veelvuldige contacten op het niveau van het kabinet van de Minister bevoegd voor Energie en met het managementcomité van LNE. **Ex post** brengt de VREG als EVA jaarlijks (via de Minister bevoegd voor Energie en de Vlaamse regering) verslag uit aan het Vlaams Parlement over zijn activiteiten, en over de uitvoering van de beheerovereenkomst. De Vlaamse regering bezorgt ook de rekeningen van de VREG aan het Vlaams Parlement. De entiteit Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap kan audits uitvoeren bij de VREG. De vroegere decretaale opdracht van de SERV om jaarlijks een evaluatieverslag te maken over de werking van de VREG werd geschrapt uit het energiedecreet⁹³. **Beroep** tegen een beslissing van de VREG wordt ingesteld bij de Rechtbank van eerste aanleg.

Opvallend en anders dan op federaal niveau, is dat er in uitvoering van het derde pakket in het energiedecreet geen specifieke bepalingen opgenomen zijn rond **transparantie, motivering en consultatie**. De memorie van toelichting geeft hiervoor geen specifieke reden aan. Allicht wordt hier het advies van de VREG gevolgd: "De VREG is van mening dat zij in voldoende mate voldoet aan de vereisten die de Europese Com-

⁹² Die contacten zijn er ook of kunnen ook georganiseerd worden door de strategische adviesraden bevoegd voor het energiebeleid, nl. SERV en Minaraad.

⁹³ Het elektriciteitsdecreet bepaalde in art. 35 § dat het evaluatieverslag van de SERV met betrekking tot de VREG jaarlijks voor 30 september aan het Vlaams Parlement moet worden meegedeeld, samen met het jaarverslag van de VREG en de evaluatieverslagen van de regeringscommissaris, de Minaraad en de Vlaamse regering. Voor zo'n evaluatieverslag van de SERV, zie SERV (2002). Evaluatieverslag VREG 2002. 10 september 2003.

missie oplegt aan de regulatoren: zij biedt voldoende transparantie inzake de wijze van het nemen van beslissingen en de inhoud van beslissingen (deze worden volledig gepubliceerd op haar website, inclusief de bijhorende argumentatie) en er wordt ook voldoende aandacht besteed aan consultatie van de belanghebbenden.” Los van de vraag of dit in de praktijk wel altijd en op een goede manier gebeurt⁹⁴, is het maar de vraag of dit wel een voldoende argumentatie kan zijn om hierover niets in de regelgeving op te nemen.

5.4. Recente ontwikkelingen

Vanden Borre (2011) concludeert dat in Vlaanderen duidelijk te zien is dat wordt geworsteld met die **onafhankelijkheid van de VREG**. “Men wil ergens wel een stap zetten, maar kan nog niet ten volle aanvaarden wat de gevolgen zijn van een volledige en correcte omzetting. Het beste bewijs daarvan is dat een aantal bepalingen van het decreet bestuurlijk beleid buiten toepassing wordt verklaard (bijvoorbeeld wat het toezicht op de VREG betreft), maar dat tegelijk wordt vastgehouden aan het statuut van publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap en, vooral, aan de beheerovereenkomst. Andere belangrijke aandachtspunten in Vlaanderen hebben betrekking op de raad van bestuur van de VREG en de eisen van de onverenigbaarheid van het personeel van de VREG. Wat deze laatste punten betreft, hebben we de indruk dat de ontwerp tekst eerder het gevolg is van een onvoldoende inzicht in de reële draagwijdte van de bepalingen van het derde pakket. Wat de beheerovereenkomst betreft, lijkt er iets meer aan de hand en zien we nog steeds de reflex om de VREG te zeer te willen gelijkstellen met andere overheidsorganen, en dit terwijl de bepalingen van het derde pakket duidelijk heel specifieke eisen opleggen aan de onafhankelijkheid van de energieregulator”⁹⁵.

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. Daarnaast zijn er nog enkele andere bepalingen of praktijken zijn die voor problemen kunnen zorgen met de Europese onafhankelijkheidsregels:

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

⁹⁴ In zijn advies over de omzetting van derde Europese energiepakket van 2 februari 2011 erkende de SERV dat de VREG veelvuldig overleg pleegt met marktpartijen en stakeholders, maar wees hij op het gevaar van “regulatory capture”. De SERV vroeg dat de VREG basisprincipes en minimumnormen voor het raadplegen van stakeholder zou moeten hanteren, zoals die op internationaal niveau door verschillende instanties zijn vastgelegd.

⁹⁵ Vanden Borre (2011).

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 nadelen⁹⁶. De vraag is dus of de VREG niet beter wordt gezien als een EVA sui generis, of zoals de VREG eerder zelf adviseerde⁹⁷, 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).

Zoals reeds vermeld, is er bovendien al geruime tijd enige **onvrede over het functioneren van de VREG**, ook bij de VREG zelf. Het brede en toenemende takenpakket legt immers steeds meer beslag op de beschikbare mensen en middelen waardoor de kwalitatieve uitvoering van zijn kerntaken als regulator in het gedrang komt. De indiening op 29 mei 2012 van een voorstel van decreet ter hervorming van het systeem van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten legde opnieuw heel wat bijkomende taken bij de VREG. Dat was de aanleiding voor een advies op eigen initiatief⁹⁸ waarin de VREG in navolging van de SERV voor het eerst ook zelf oproept tot het versterken van zijn regulatoire taken en het afstoten van sommige niet-regulatoire taken binnen een breder debat over de bestuurlijke organisatie en ambtelijke ondersteuning van het Vlaams energiebeleid.

In zijn advies wordt de problematiek nogmaals scherp gesteld: de VREG stelt vast dat het voormelde voorstel van decreet zal leiden tot heel wat bijkomende taken waarvoor er binnen het huidige personeelsbestand geen capaciteit beschikbaar noch vrij te maken is. Zelfs zonder de nieuwe taken heeft de VREG onvoldoende capaciteit om alle opdrachten adequaat te vervullen. Daarnaast wordt gewezen op andere nieuwe taken die recent aan de VREG zijn toegewezen of zullen worden toegewezen, zoals de behandeling van geschillen van afnemers tegen netbeheerders en de behandeling van toelatingen en meldingen inzake de aanleg van gesloten distributienetten en directe lijnen, de behandeling van de dossiers van steunverlening voor groene warmte- en restwarmteprojecten en projecten inzake injectie van biomethaan op het aardgasnet, en de uitvoering van de nog over te dragen bevoegdheid inzake de distributienettarieven. Deze nieuwe taken uitvoeren zal volgens de VREG niet mogelijk zijn binnen het huidige personeelsbestand van de VREG, tenzij door andere, decretaal opgelegde taken aan de VREG niet meer uit te voeren.

De VREG stelt vervolgens dat hij de beschikbare capaciteit noodgedwongen zal concentreren op de uitvoering van zijn kerntaken, d.w.z. op de regulerende taken die zijn opgelegd in het derde Europese energiepakket (cf. supra) en taken die daarmee verband houden⁹⁹. Andere niet-regulatoire taken zouden worden afgestoten. De VREG vermeldt concreet:

⁹⁶ 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.

⁹⁷ VREG (2010).

⁹⁸ VREG advies van 20 juni 2012 inzake de organisatie van het Vlaams energiebeleid.

⁹⁹ De VREG vernoemt: advisering aan de politiek (adviezen bij ontwerpwetgeving), de informatie- en communicatie in verband met de elektriciteits- en gasmarkt (website, V-test, nieuwsbrieven,...) en de bemiddeling in klachten tegen netbeheerders. "Deze taken zijn nauw verbonden aan de regulerende taken en moet men bijgevolg ook beschouwen als kerntaken van de VREG".

- de individuele behandeling van dossiers inzake GS-of WKK-installaties en de controle ter plaatse van deze installaties, die beter zou overdragen worden aan het observatorium dat wordt opgericht binnen VEA (de VREG zou wel nog het toezicht willen doen op de handel in steuncertificaten en op de naleving van o.a. quotumverplichting, solidarisering, doorrekening kosten certificatenstelsel enz.)¹⁰⁰;
- de toekomstige taak van dossierbehandeling van projecten groene warmte, restwarmte en biomethaaninjectie die beter zou worden toegewezen aan VEA in plaats van aan de VREG.
- de beleidsvoorbereiding van het Vlaams energiebeleid (o.a. opmaken van energiewetgeving), wat geen kerntaak van de VREG kan 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 volgens de VREG wel als kerntaak behouden blijven).

Daarnaast wijst de VREG erop dat hoedanook vanaf begin 2013 extra personeel beschikbaar worden gesteld aan de VREG om de voorbereiding van de overdracht van de bevoegdheid voor de regulering van de distributietarieven op te starten. De VREG meent bovendien, samen met de SERV, dat er nood is aan een breder debat over de organisatie van het Vlaams energiebeleid¹⁰¹.

In zijn ondernemingsplan 2013 gaat de VREG nog een stap verder. De VREG herhaalt dat zijn brede en toenemende takenpakket steeds meer beslag legt op de beschikbare mensen en middelen waardoor de kwalitatieve uitvoering van de kerntaken van de VREG als energieregulator in het gedrang komt. Vooral het beheer en de opvolging van de certificatenstelsels voor groene stroom en WKK – wat geen kerntaak is van een energieregulator – heeft gezorgd voor een scheeftrekking in de werking van de VREG¹⁰², 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 groene-

¹⁰⁰ “Dossierbehandeling is geen regulerende taak van een energieregulator, noch hiermee inhoudelijk verbonden. Het gaat om een uitvoerende, vaak administratieve taak, die eerder bij een administratie (of zelfs de netbeheerders, naar analogie met REG-premies) past, dan bij een energieregulator”.

¹⁰¹ “Het huidige aantal personeelsleden dat binnen het beleidsdomein LNE actief is op het vlak van het Vlaams energiebeleid is niet in verhouding met het belang dat energie de afgelopen 10 jaar op maatschappelijk vlak heeft gekregen (...) De VREG roept daarom op om nog dit najaar een nieuwe organisatie van het Vlaams Energiebeleid uit te werken. Er moet bepaald worden welke entiteiten en organisaties een rol moeten spelen in het Vlaamse energiebeleid, welke rol deze dan is, en welke taken dan door die entiteiten en organisaties moeten worden uitgevoerd. (...) Daarbij hoeft niet enkel gedacht te worden aan de aanwerving van extra personeelsleden, maar mogelijk ook aan het verschuiven en heroriënteren van de bestaande personeelsleden in het bijzonder binnen het beleidsdomein LNE.”

Eerder had de SERV al een soortgelijke vaststelling en oproep gedaan. Concreet vroeg de SERV samen met de Minaraad in hun advies hernieuwbare energie van 16 november 2011 om de energie-administratie in Vlaanderen structureel te versterken en op korte termijn bijkomende mensen en middelen te mobiliseren voor het energiebeleid. “De raden vragen dat naar het voorbeeld van het beleidsveld RO een visienota zou worden uitgewerkt die nagaat welke taken het beleidsveld energie zou moeten uitvoeren nu en in het licht van de toekomstige uitdagingen (en welke niet), welke prioriteit elk van die taken heeft, hoeveel middelen en personeel met welke profielen daarvoor nodig zijn en hoe die noden zo efficiënt mogelijk kunnen worden opgevangen gegeven het huidige budgettaire en personeelsbeleid van de Vlaamse regering. De raden denken dan bijvoorbeeld aan (desnoods tijdelijke) detacheringen, formules van interne mobiliteit, rationalisering van taken, meer structurele interne verschuivingen van middelen, enz.”

¹⁰² 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.

stroom- 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 uitgevoerd¹⁰³. Zo worden sommige controletaken niet of slechts zeer rudimentair vervuld¹⁰⁴. De regulering van de netinvesteringen is beperkt tot een marginaal toezicht op de investeringsplannen van de distributienetbeheerders¹⁰⁵. De directie marktwerking komt nauwelijks aan zijn kerntaken toe¹⁰⁶. Voor de behandeling van geschillen is er weinig ruimte¹⁰⁷.

Bovenop de reeds bestaande capaciteitstekorten, komen de lineair opgelegde besparingen, beslist door de Vlaamse Regering, en werden opnieuw bijkomende taken aan de VREG opgelegd die niet bij een regulator thuishoren¹⁰⁸. Ook de recente hervorming van de certificatsystemen zorgt voor een grotere complexiteit en voor heel wat extra controle- en beheerstaken¹⁰⁹. Daarbij werden opnieuw bijkomende opdrachten aan de VREG gegeven en stijgt de moeilijkheidsgraad van al bestaande taken zoals de jaar-

¹⁰³ Zie VREG-jaarverslag 2011 en VREG-ondernemingsplan 2013.

¹⁰⁴ 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 handhavingsinspanningen en de resultaten daarvan.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ 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 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 stelt dat dit een belangrijke bedreiging vormt en proactief optreden steeds moeilijker maakt. Zie VREG (2013).

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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).

¹⁰⁹ 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).

lijkse 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^e 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 herhaalt dat zijn personeelsformatie (35 personen) onvoldoende is om al zijn taken uit te voeren, en stelt in het ondernemingsplan 2013 onomwonden dat zonder de nodige versterkingen de uitvoering van een aantal taken of acties zal worden geschrapt. 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 uitvoerende 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). 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 volgens de VREG ook toe om efficiëntiewinst te boeken. Voor de nieuwe bevoegdheid van de VREG op het vlak van regulering van de distributienettarieven 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).

6. Samenwerking tussen de regulatoren

6.1. Samenwerking op Belgisch niveau: Forbeg en ENOVER

Het Forum van Belgische Regulatoren (**Forbeg**) is de informele structuur waarin de vier energieregulatoren in België samenwerken en informatie uitwisselen. Forbeg houdt tweemaandelijks overleg. Er is een roterend voorzitterschap op semesteriële basis. Binnen Forbeg zijn een aantal werkgroepen actief. Sommige hebben een permanent karakter, andere worden ad hoc opgericht om een bepaalde actie uit te voeren en worden daarna weer opgeheven¹¹⁰. Een jaarlijkse gewoonte is de publicatie van een ge-

¹¹⁰ In 2011 werden binnen Forbeg onder meer de volgende thema's behandeld: de omzetting van het derde Europese energiepakket, de beschikbaarheid van de gegevens inzake de productie van elektriciteit, de ontwikkeling van slimme netten, de invoering van slimme meters, groenrapportering, gesloten netten, de verhuisproblematiek, kosten verbonden aan openbare dienstverplichtingen en MIG (cf. regels en procedures die een doeltreffende gegevenstransfer tussen de verschillende spelers van de gas- en elektriciteitsmarkt mogelijk moeten maken).

meenschappelijk rapport van de vier regulatoren over de ontwikkeling van de elektriciteits- en aardgasmarkt. Forbeg wordt ook gebruikt om gezamenlijke standpunten te bepalen naar het Europese niveau toe. De CREG geeft binnen Forbeg debriefings over de werkzaamheden op Europees niveau en dit zowel inzake dossiers die behandeld werden binnen de CEER-structuur als de onderwerpen die binnen de ACER-structuur worden besproken (zie verder).

Deze samenwerking is door de omzetting van het Europese derde energiepakket een wettelijke verplichting geworden voor de regulatoren. In de praktijk zijn er immers 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 vaststelling is wel dat de Federale en Gewestelijke actoren (bijna) nooit formeel met elkaar in contact komen tijdens beslissingsprocedures. Tussen de VREG en de CREG bestaat er wel een protocol waardoor ze informatie kunnen uitwisselen.

De regulatoren van de gewesten zitten soms ook onderling samen, maar dit verloopt niet via Forbeg. Op deze vergaderingen kan dan eventueel positie worden ingenomen rond mogelijke toekomstige gesprekken met CREG.

Overleg vindt ook plaats binnen **ENOVER**. Dit overlegplatform bestaat uit kabinetten, administraties en regulatoren van zowel het federale niveau als het regionale niveau. Het organiseert de communicatie en het overleg tussen de federale en regionale niveaus inzake energie gerelateerde materies, zowel voor beleidsvoorbereiding als beleidsimplementatie. Binnen ENOVER werd 2011 bv. een werkgroep opgericht voor de voorbereiding van de assessment die in september 2012 aan de Europese Commissie moet overgemaakt worden over de eventuele invoering van slimme meters. Bij deze werkgroep worden de energieregulatoren nauw betrokken.

De beide overlegplatformen (Forbeg en ENOVER) werden informeel opgericht en kunnen geen bindende beslissingen nemen. Er wordt gedacht aan een formalisering van Forbeg, zodat dit netwerk België zou kunnen vertegenwoordigen binnen ACER, maar dit is op dit moment enkel een vraag vanuit het Vlaamse niveau.

Door een recente wijziging van het energiedecreet zijn er nu ook voor het eerst wettelijke bepalingen die de afstemming tussen VREG en CREG regelen, met name voor de sanctionering van het nieuwe artikel in het energiedecreet dat leveranciers verbiedt om meer dan de werkelijke kosten voor de quotaverplichtingen aan te rekenen aan de consument¹¹¹.

¹¹¹ In het oorspronkelijke voorstel van decreet was dergelijke samenwerking niet voorzien. De Raad van State stelde in zijn advies echter dat de bescherming van de verbruiker en de energietarieven tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren en de gewesten dus niet bevoegd zijn om op die terreinen op te treden. Bovendien wees de Raad van State erop dat de federale Ministerraad op 15 juni 2012 een wetsontwerp goedkeurde, waarin onder meer voorzien werd in een verbod "voor de leveranciers om nog marges te realiseren op de groenestroomcertificaten", waardoor een dubbele regeling zou ontstaan en het non bis in idem beginsel zou worden geschonden door het voorstel van decreet. De indieners van het voorstel van decreet betwistten de argumentatie van de Raad van State en kozen toch voor een gewestelijke regeling. Maar om tegemoet te komen aan de non bis in idem kritiek werd een amendement goedgekeurd waarbij de VREG pas in tweede instantie sanctionerend kan optreden. Met name bepaalt het energiedecreet dat in eerste instantie de CREG, in het kader van haar eigen algemene regulerende bevoegdheid, de kans krijgt over te gaan tot sanctionering. De CREG heeft twaalf maanden, volgende op de melding van de VREG, de tijd om tot sanctionering over te gaan. Bij stilzitten of melding dat de CREG geen stappen wenst te ondernemen, wordt echter bepaald dat deze sanctiebevoegdheid terugkeert naar het VREG, die vervolgens alsnog tot sanctionering kan overgaan. Zie VI.Parl. Stuk 1639 (2011-2012).

6.2. Samenwerking op Europees niveau: ACER en CEER

ERREG (European Regulators' Group for Electricity and Gas) werd in het leven geroepen bij besluit van de Europese Commissie van 11 november 2003. De groep was een adviesgroep, die op eigen initiatief of op verzoek van de Commissie, de Commissie adviseerde en assisteerde bij de handhaving en versteviging van de interne energiemarkt met betrekking tot alle aangelegenheden die hiermee verband houden. De groep moest ook zorgen voor coördinatie en samenwerking tussen de verschillende regelgevende instanties zodat er een consistente toepassing in alle lidstaten is van de liberaliseringsrichtlijnen en eventuele toekomstige communautaire wetgeving op het gebied van elektriciteit en gas. ERREG was samengesteld uit de hoofden van de nationale regelgevende instanties of hun vertegenwoordigers en een vertegenwoordiger op hoog niveau van de Europese Commissie. De groep moest ook jaarlijks een verslag van haar activiteiten opmaken voor de Commissie. Deze laatste zond dit verslag dan toe aan de Raad en het Europees Parlement, in voorkomend geval vergezeld van haar opmerkingen.

ERREG werd vanaf 1 juli 2011 vervangen door zijn opvolger, het **ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators)**¹¹². ACER heeft zijn zetel in Ljubljana en is een Europees Agentschap met eigen middelen en personeel. ACER bestaat uit een administratieve raad, een raad van regelgevers, een directeur en een kamer van beroep. De administratieve raad (9 leden) coördineert de organisatie en werkzaamheden van het agentschap, controleert de werkzaamheden directie en benoemt de raad van regelgevers. De raad van regelgevers bestaat uit vertegenwoordigers van de nationale regulatoren (en een lid van de Europese Commissie) en vertegenwoordigt de belangen van de lidstaten binnen het agentschap. De directeur vertegenwoordigt het agentschap binnen en buiten de EU en is hoofdverantwoordelijke voor de uitvoering van de werkzaamheden. De kamer van beroep heeft tot doel wetgevingsgeschillen op te lossen of door te verwijzen naar het Europees Hof.

De belangrijkste taken van ACER zijn:

- toezicht houden op en onderzoek doen naar ontwikkelingen op energiemarkten in de lidstaten;
- meewerken aan het opstellen van Europese netwerkkodes;
- de nadere regels en voorwaarden inzake nettoegang en bedrijfszekerheid vaststellen die van toepassing zijn op grensoverschrijdende structuren;
- advies uitbrengen inzake diverse energie-gerelateerde zaken aan de EU-instanties (bv. over de statuten van ENTSO-E en ENTSO-G (European Network of Transmission System Operators for Electricity/Gas), de tienjarenplannen voor investeringen van deze laatste, enz.);
- onder voorwaarden, en in beperkte mate, beslissingen nemen inzake de uitvoering van grensoverschrijdende infrastructurele projecten;
- in samenwerking met de Europese Commissie toezicht houden op de Lidstaten, de bevoegde nationale overheden en de interne aardgas- en elektriciteitsmarkt en het Europees Parlement, de Europese Commissie en de nationale overheden over zijn conclusies informeren;
- de Europese commissie informeren wanneer ACER vaststelt dat de nationale reguleringsoverheid zich niet aan sommige bepalingen van het derde energiepakket conformeert;
- de regionale samenwerking tussen transmissienetbeheerders superviseren.

¹¹² ACER wordt soms gezien als een voorafspiegeling van een Europese regulator.

ACER coördineert tevens de zgn. Regional Initiatives. Die werden onder impuls van nationale regulatoren in Europa opgestart in 2006, als een praktische tussenstap om van nationale elektriciteits- en gasmarkten te komen tot een ééngemaakte Europese energiemarkt tegen 2014. Er werden zeven elektriciteitsregio's en drie gasregio's opgericht die momenteel nog steeds operationeel zijn.

Voor België fungeert de CREG als aanspreekpunt bij uitnodigingen of interessante gebeurtenissen. Het is de CREG die beslist wat ze met de uitnodiging zal doen. In de praktijk is een lid van de VREG wel werkzaam binnen een van de werkgroepen van ACER (met name in de Customers and Retail Markets Working Group) maar formeel gaat over een vertegenwoordiger van het Belgische standpunt zoals besproken in ENOVER. 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...). Zij wil dat hierover een samenwerkingsakkoord wordt gesloten dat bepaalt wie België waarvoor vertegenwoordigt in ACER.

Verder is er de **CEER (Council of European Energy Regulators)**, een vereniging die op 7 maart 2000 door de nationale energieregulatoren in Europa (+ Noorwegen en IJsland) werd opgericht onder de vorm van een vzw naar Belgisch recht. Het secretariaat is gehuisvest in Brussel. CEER doet dienst als platform om samenwerking, uitwisseling van informatie en ondersteuning tussen de nationale en regionale regulatoren te stimuleren. Het hoofddoel van de CEER is het faciliteren van de ontwikkeling van een geïntegreerde, competitieve, efficiënte en duurzame interne energiemarkt in de Europese Unie dat ten dienst staat van de publieke belangen. De CEER werkt nauw samen met de ACER. De ACER en CEER trachten niet overlappend te werken en elkaar aan te vullen. In tegenstelling tot ACER werkt de CEER volledig onafhankelijk van de Europese Commissie. CEER tracht tevens best practices te capteren en te verspreiden via haar lidmaatschap van de **International Confederation of Energy Regulators (ICER)**¹¹³.

Daarnaast organiseert de **Europese Commissie** regelmatig een overleg tussen de marktspelers met het oog op de ontwikkeling van de Europese interne markt voor gas en elektriciteit (zgn. Forum van Florence, Forum van Londen...). De CREG neemt deel aan de voorbereidende werkzaamheden, aan de discussies op de Fora zelf, alsook aan de uitvoering van de conclusies, waarvan ze verslag uitbrengt in haar jaarverslagen en via Forbeg aan de gewestelijke regulatoren.

In de **federale energiewetgeving** is voorzien dat de CREG voor de grensoverschrijdende zaken samenwerkt met de reguleringsoverheid of overheden van de betrokken lidstaten van de Europese Unie en met het ACER. De CREG kan ook samenwerkingsakkoorden afsluiten met de reguleringsoverheden van de andere lidstaten van de Europese Unie teneinde de samenwerking inzake regulering te bevorderen. Er is ook wettelijk voorzien dat de CREG zich moet schikken naar de juridisch dwingende beslissingen van het ACER en van de Europese Commissie, en dat de CREG het advies van het ACER vragen over de overeenstemming van een beslissing genomen door een regionale reguleringsoverheid of een andere Lidstaat met de door de Europese Commissie opgestelde richtsnoeren.

¹¹³ ICER brengt onder andere NARUC (Verenigde Staten), ERRA (centraal en oost Europa) en MEDREG (regio rond de Middellandse zee) samen.

Ook in de **Vlaamse energiewetgeving** is voorzien dat de VREG moet samenwerken met ACER, de regulerende instanties van andere Belgische overheden en Europese lidstaten en de Europese Commissie met het oog op een Europese interne markt voor elektriciteit en gas, en de daadwerkelijke openstelling van de markt voor alle afnemers en Europese leveranciers. De VREG kan ook samenwerkingsovereenkomsten afsluiten en samenwerkingsverbanden tot stand brengen met andere regulatoren en instanties die werkzaam zijn binnen de Vlaamse, Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt.

7. Literatuurlijst

ACER/CEER (2012). Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2011

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

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

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

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

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

CEER (2012). Guidelines on CEER's Public Consultation Practices, 24 april 2012, Council of European Energy Regulators.

CEER (2012). Status Review of Renewable and Energy Efficiency Support Schemes in Europe, 3 December 2012. Council of European Energy Regulators.

DECONINCK Els & Wendy GILLARD (2005). Liberalisering van de elektriciteitsmarkt in België / in Jura Falconis, jg. 41, 2004-2005, nummer 3

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). COM(2012) 663 De interne energiemarkt doen werken.

HUVENEERS Christian (2005). Réforme du marché de l'électricité en Belgique. Leçons de l'Espagne, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne. Federaal Planbureau Working Paper 09-05

IEA (2001). International Energy Agency: "Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets". IEA/OECD. IEA/SLT(2000)20

JAMASB, T. and M. POLLITT (2003), "International Benchmarking and Regulation: An Application to European Electricity Distribution Utilities," Energy Policy 31: 1609-1622.

- LAVRIJSEN, S. en NAUTA, T. (2010), "De Europeanisering van het toezicht op de energiesector", Nederlands Tijdschrift voor Energierecht 2010, 136-145.
- POLLITT, Michael G. (2012). The role of policy in energy transitions: Lessons from the energy liberalisation era. *Energy Policy* 50 (2012) 128–137
- 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, Minaraad (2011), Advies Hernieuwbare Energie, 16/17 november 2011.
- SERV, Minaraad (2012), Advies over banking van certificaten door netbeheerders in het licht van de actuele problematiek van de certificatenoverschotten, 5 december 2012
- SERV, Minaraad (2012), Advies over de overschotten op de groenestroom- en warmtekrachtkoppelingsmarkt, 2 maart 2012.
- SERV, Minaraad (2012), Advies over hervorming groene stroom- en WKK-certificatensystemen (Besluit september 2012), 28 september 2012.
- SERV, Minaraad (2011). Advies Omzetting EU-richtlijnen derde Europese energiepakket. 2/3 februari 2011.
- SERV, Minaraad (2011). Advies Groene warmte. 30/29 september 2011.
- 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 Energierecht 2010*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 114".
- VERBRUGGEN Aviel, Erwin VANDERSTAPPEN (1999). Electricity sector restructuring in Belgium during the 90's, *Utilities Policy* 8 (1999) 159–171
- VERBRUGGEN, A. (2004): 'Tradable green certificates in Flanders (Belgium)', in *Energy Policy*, Vol. 32, 165-176;
- VERBRUGGEN, A. (2011). Groen Vlaams beleid voor Vlaamse groene stroom. www.avielverbruggen.be;
- VERBRUGGEN, Aviel (2011). CREG Elektriciteitproductie Plannen voor Welke Energietoekomst. Universiteit Antwerpen, mimeo Universiteit Antwerpen, mimeo.
- 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.
- VERMEIR, Tim (pm). Belgische kader inzake de vrijmaking van de elektriciteits- en gasmarkt. Instituut voor Milieu- en Energierecht K.U.Leuven
- VERMEIR, Tim (pm). Verticale eigendomsbegrenzing door nutsvoorzieningen. Instituut voor Milieu- en Energierecht K.U.Leuven
- VREG (2012). Marktrapport 2011.
- VREG (2012). 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 (2012). Jaarverslag 2011.
- VREG (2013). Ondernemingsplan 2013.