

## ALGEMENE VERGADERING 2011

Toespraak door de heer Luc HUJOEL

Nationaal Raadgever van Intermixt

Mijnheer de voorzitter, dames en heren,

Graag wil ik het met u hebben over welke uitdaging het is een samenhangend energiebeleid in stand te houden in dit post-Fukushima tijdperk en binnen een institutioneel kader waarin de agenda van de onafhankelijke regulator en die van de politieke macht niet dezelfde zijn.

Door het ongeval in Fukushima en de erop volgende beslissingen tot versnelde kernuitstap is de druk op het Europese energiesysteem alleen maar toegenomen.

Vorig jaar had ik er al op gewezen hoezeer de doelstelling die op een koolstofarmere maatschappij mikt in combinatie met de 3x20 target zoals door de Europese Unie vastgelegd, een uitdaging vormden inzake energiebeleid. Tegelijk streven naar een koolstofarmere maatschappij en een min of meer algemene uitstap uit kernenergie doet de spanningen nu oplopen.

Vaak wordt gezegd dat het energiebeleid op drie pijlers berust: duurzame ontwikkeling, bevoorradingszekerheid en concurrentiebeleid. Voor de pijler 'duurzame ontwikkeling' wordt de lat dus aanzienlijk hoger gelegd.

De factor duurzame ontwikkeling brengt de tweede pijler, die van de bevoorradingszekerheid, mogelijk in het gedrang en wel op drie niveaus: de productiecapaciteit groene versus klassieke energie, de geopolitieke zekerheid versus de naar boven bijgestelde behoeften aan aardgas en de stabiliteit van het elektriciteitssysteem dat geconfronteerd wordt met een lage reservemarge en met de grootschalige injectie van niet-programmeerbare energie.

Ook de derde pijler wordt uiteraard beïnvloed: de investeringsbehoeften die door marktprijzen, gereguleerde tarieven en allicht ook subsidies gefinancierd moeten worden zijn enorm. Deze investeringen zullen lijnrecht indruisen tegen de doelstelling van het concurrentiebeleid: de belangen van de verbruikers verdedigen en zorgen voor een billijk prijsniveau, wat – voor de verbruikers – uiteraard betekent lage prijzen.

De bestaansreden van een concurrentiebeleid en van diegenen die het ten uitvoer moeten brengen, met name de regulatoren, begint bij het prijzenbeleid. In dit geval dus bij een onmogelijke verlaging van de prijzen. De toestand in onze sector is anders dan in de telecomsector bijvoorbeeld, waar nieuwe technologieën sterk prijsverlagend gewerkt hebben en de aanzet gaven tot deregulering. In de energiesector zitten wij met kosten, met name met de rente op de grondstoffen, die een aanhoudend stijgende tendens vertonen. Daardoor is elke hoop op prijsverlagingen ijdel.

De kostprijs van de enorme investeringen die vereist zijn om tegelijk koolstofarmer te worden en uit kernenergie te stappen, zal dus een uitdaging worden voor de ondernemingen die moeten investeren, maar ook voor de regulatoren die de financiering ervan mogelijk moeten maken.

Vanwege de noodzaak en het dringende karakter van die investeringen hebben de gewestelijke en federale regeringen de operatoren op een Staten Generaal van de Energie ontboden. Op de agenda: de hinderpalen die versnelde investeringen belemmeren. Dit heeft geleid tot een discussie binnen het Federaal Bureau van Intermixt dat zich zorgen maakt over het feit dat men deze investeringen uiteindelijk op rekening van de gemeentelijke begrotingen wil doen en niet voorziet in een regulatorisch kader om deze investeringen via de tarieven te bekostigen.

Vermelden wij hier met name het erg negatieve signaal dat gegeven werd door het debat over de doorrekening van de kosten voor de groenestroomcertificaten in de tarieven van de distributienetbeheerders in Vlaanderen. Duurzame ontwikkeling gaat makkelijk, totdat de factuur komt. In dit geval is het zorgwekkend om te horen dat sommigen het normaal vinden dat de distributienetbeheerders, gelet op hun hoedanigheid van openbare diensten, geen winst zouden maken en zo de subsidies voor de uitbouw van hernieuwbare energie zouden financieren.

De netbeheerders zouden de regeringen dus moeten vragen of er een correlatie zal zijn tussen de investeringsbehoeften die ontstaan door het streven naar een kernuitstap en een koolstofarmere maatschappij en de financiering ervan via de tarieven. Het is echter de vraag of de uitvoerende macht, na de polemieken van de voorbije weken, dergelijke correlatie nog kan waarborgen.

De onafhankelijkheid van de regulator en de scope van zijn bevoegdheden staan immers centraal in het debat over het energiebeleid. Het is niet de bedoeling de ene of andere polemieken aan te gaan, bijvoorbeeld over de nucleaire rente, maar wel om te kijken wat de gevolgen zijn van deze toestand, waarbij het zwaartepunt van het energiebeleid van de uitvoerende macht naar de regulator lijkt te verschuiven.

Laten wij, ons beperkend tot de laatste maanden, enkele van de onderwerpen van polemieken overlopen. De discussie over het wetsontwerp tot omzetting van de verordeningen van het derde Europese energiepakket, is het eerste. Het conflict handelde zowel over de bevoegdheid «bevoorradsingszekerheid» als over de bevoegdheid voor de «tarieven». Wat het eerste punt betreft dat de plannen inzake energiebevoorrading en de crisismaatregelen inzake gasopslag omvat, lijkt het zwaartepunt bij de regering te blijven.

Op tariefgebied verleent het wetsontwerp de bevoegdheid aan de CREG, niet alleen voor de afhandeling van de individuele dossiers maar ook voor de methodiek in zijn geheel. Het ontwerp bevat amper enkele richtlijnen die over procedures handelen en die zijn zo algemeen dat de weerslag ervan allicht heel beperkt zal blijven.

De confrontatie NBB-CREG over de nucleaire rente heeft de druk nog wat opgevoerd, waarbij sommigen suggereren dat de regering om de grondslag van een belasting te vestigen – politiek prerogatief bij uitstek – niets anders kon dan louter en alleen een beroep doen op de regulator.

De polemieken over het doorrekenen van de kostprijs voor de groenestroomcertificaten in de tarieven heeft vervolgens bewezen hoe de opsplitsing van de verantwoordelijkheid voor twee pijlers van het energiebeleid tot een conflictsituatie leidt die per saldo in het voordeel van de CREG uitvalt.

Het kersverse arrest van het Grondwettelijk Hof tot slot dat voor chaos zorgt in de sector, pleit voor een uitgebreide interpretatie van de bevoegdheden die de regulator op onafhankelijke wijze mag uitoefenen.

Het is dan ook dringend nodig om even stil te staan bij de rationele (of politieke) grondslagen van dit begrip 'onafhankelijk regulator'. Twee benaderingen zijn mogelijk: de ene empirisch, de andere eerder theoretisch.

Empirisch gezien zou men kunnen denken dat de onafhankelijkheid van de regulator tegenover de regering of de politiek, verantwoord kan zijn wanneer de belangen van de consument of de vrijmakingsdoelstelling ondermijnd zouden worden door openbare aandeelhouders in de energiesector. Het argument, de obsessie van de Europese Commissie, houdt zeker steek. Merken wij echter op dat het minder steek houdt in België dan in andere landen.

België heeft immers niet langer een nationale kampioen inzake levering – privé of openbaar – te verdedigen. In België is de sector namelijk volledig in Franse, Italiaanse, Nederlandse en Zweedse handen. En dat de politiek en Electrabel zagezegd onder één hoedje zouden spelen, behoort meer tot het rijk van de fantasie of van de mediakronkels, zeker als men ziet met welke vastberadenheid de unbundling doorgedrukt werd, in die mate dat België nu één van de twee meest "unbundelde" landen van de Unie is.

Rest nog het argument van de politicus die liever de kassa's van de gemeenten zou willen vullen via een overdreven winst op de tarieven van de distributienetbeheerders dan een democratisch gestemde belasting in te voeren. Het argument is uiteraard terecht, maar moet hier getoetst worden aan een meer theoretische visie op de legitimiteit van de onafhankelijke regulator.

Deze meer theoretische visie berust op uitgebreide juridisch-politieke literatuur of op een economische analyse van de politieke beslissingen. De visie samenvattend mogen wij stellen dat hoe meer een beslissing een algemene draagkracht heeft, verregaande gevolgen heeft en niet technisch van inhoud is, hoe sterker het aangewezen is om die beslissing over te laten aan een verkozen politicus die tegenover de kiezer verantwoording moet afleggen. Omgekeerd kunnen beslissingen van individuele of micro-economische aard, met een beperkte impact en van technische aard, beter genomen worden door de regulator.

Bij het vastleggen van algemene regels aangaande het tariefbeleid, hebben wij te maken met regels met een algemene scope, een aanzienlijke impact op de modale burger en een niet-technische inhoud waardoor een politicus in staat moet zijn de beslissing te nemen? Of hebben wij te maken met al te technische beslissingen met een beperkte impact waarvoor alleen de regulator de regels mag vastleggen?

Een andere mogelijke beperking op het handelen van de onafhankelijke regulator vloeit voort uit de onderlinge afhankelijkheid van de beleidsmaatregelen, daar waar de regulator hoe dan ook een gespecialiseerde bevoegdheid toekomt.

Het werkterrein bij uitstek van de regulator is de pijler van de concurrentie: zorgen voor de goede werking en de liquiditeit van de markt, instapdrempels wegwerken en misbruik van dominantieposities tegengaan. Dat alles met, zoals gezegd, een verwachte impact op de prijzen. Maar de drie pijlers van het energiebeleid zijn onderling afhankelijk.

Hoe kan de regulator alleen de verantwoordelijkheid dragen van zijn handelen indien dit gecoördineerd moet worden met de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling en bevoorradingszekerheid?

In België bouwt de CREG, die een «competence center» heeft kunnen uitbouwen, op de kwaliteit van zijn team om een rol op te eisen die uitgebreid wordt naar de andere pijlers van het energiebeleid en in het bijzonder naar alles wat de bevoorradingszekerheid betreft. Tot waar is die ambitie realistisch en vanaf wanneer neemt de politieke verantwoordelijkheid, die als enige in staat en legitiem is om rekenschap af te leggen voor een globale visie en een verregaande impact op maatschappij en economie de overhand?

Wat uiteindelijk ook het bevoegdheidssterrein is van de regulator, een democratie berust op de scheiding van de machten. De regulator is een rechter en wordt hier, tot op een zeker punt, wetgever. Welke waarborg hebben de justitiabelen in dit geval nog? Dat is één van de uitdagingen van het wetsontwerp dat voorligt en waarin geen plaats is voor de tariefmethodologie: blijven nog over, de procedure en de beroepsregels.

Zal de strafvordering ook door de rechter opgesteld worden? Zal de mogelijkheid om beroep aan te tekenen niet meer zijn dan een lege doos, want beperkt tot vormaangelegenheden?

De vragen over de beperkingen in het handelen van de regulator - grootte van de maatschappelijke en economische impact van beslissingen, onderlinge afhankelijkheid van de beleidsmaatregelen en scheiding van de machten - worden hier schematisch en allicht onhandig uitgedrukt.

Ik ben ervan overtuigd dat zij in heel wat Europese landen op een soepele manier opgelost worden, zij het rekening houdend met de prerogatieven van eenieder en wel omdat de staat niet in crisis is zoals in België.

De Europese 'derde pakket'-verordeningen hadden de keuze open gelaten betreffende de kerntaken van de regulator, zoals eens te meer duidelijk blijkt vanaf punt 30 van het advies van de Raad van State op het wetsontwerp tot omzetting ervan. De beslissingen en de besluiten die de jongste tijd in België genomen werden, sterken een visie waarbij regels van algemene aard uitgevaardigd worden door de regulator en niet langer door de wetgever.

Gegeven deze toestand moeten de gemeenten en hun netbedrijven de dialoog met de regulator herstellen. De regulator is geen vijand, maar vormt de tegenpartij die onmisbaar is in ons systeem. Wij hebben gezien dat hij in het geval van de groenestroomcertificaten de vraag van Eandis gesteund heeft en dus zijn verantwoordelijkheden opgenomen heeft in een zin die bij de openbare opinie niet in goede aarde valt.

De netbeheerders moeten de media en de openbare opinie ook helpen om hun populistisch betoog achter zich te laten, dit door middel van geduldig communicatiewerk, een opvoedingsproces op de lange termijn.

Dit opvoedingsproces moet niet alleen op de prijzen en het energiebeleid slaan, maar ook op de verhoudingen tussen politieke overheid, onafhankelijk regulator en overheidsbedrijven. In die geest trouwens hebben heel wat bedrijven uit de sector bijgedragen tot de oprichting in 2010 van een studie- en opleidingscentrum inzake regulering, de CERRE, een onafhankelijke instelling van bijdragende ondernemingen.

Omdat ik mij zeker niet tot een academische benadering wil beperken, wil ik hier graag een aantal elementen aanreiken die de aanzet kunnen vormen tot een heropening van de dialoog.

- Misschien is het debat over de bevoegdheid inzake methodologieën in de valstrik van de semantiek gevallen. Wie methodiek zegt, zegt techniciteit, misschien kon het feit dat men de regulator de methodologische bevoegdheid wil afnemen, alleen maar verkeerd begrepen worden.

Het probleem is dat stroomopwaarts van de eigenlijke methodologie, een schakel ontbreekt die de wet moet aanreiken; enkele duidelijke principes op economisch of op procedurevlak, die een kader uitzetten dat zorgt voor juridische zekerheid, economische stabiliteit en een billijke behandeling van de operatoren.

- De gemeenten hebben sterk bijgedragen tot een hervorming van de energiesector en wel door de activiteiten 'levering' en 'netten' heel snel te scheiden, precies volgens de wensen van de Europese Commissie. De mislukking van de liberalisering kan hen niet toegerekend worden. Integendeel, want om die hervorming mogelijk te maken, hebben zij het aandeel van Electrabel in de netten overgekocht tegen prijzen die bepaald werden op basis van waarden zoals door de regulator vastgelegd.
- Zij hebben zich ertoe verbonden om de rest van de distributienetten de komende jaren tegen dezelfde voorwaarden over te nemen. Het mag niet zijn dat de regulator nu de impulsen negeert waartoe hij bijgedragen heeft en dat de gemeenten in slechte papieren zouden geraken.
- De gemeenten vragen geen abnormale winsten. Zij kunnen zich vinden in een vergoeding tegen markttarief. Of anders gesteld, een vergoeding «tegen een tarief dat aanvaardbaar is voor een langetermijnprivé-investeerder».
- De ondernemingen uit de sector zijn bereid extra inspanningen te leveren naar meer efficiëntie en productiviteit, maar de gevraagde inspanningen moeten objectiveerbaar en haalbaar zijn, mogen een onderneming niet bestraffen vanwege haar omgeving, haar grootte en a fortiori vanwege institutionele criteria.
- De ondernemingen zijn bereid de nodige investeringen te doen op weg naar een koolstofarmere maatschappij, en desgevallend op het vlak van kernenergie. Maar wij willen dat die investeringen in een pact gegoten worden, waarbij alle gevolgen op het vlak van kosten en tarieven vooraf aangemerkt worden en waarbij alle bij de besluitvorming betrokken partijen de gevolgen met volledige kennis van zaken zouden kunnen nemen.
- Tot slot zijn de gemeenten en de netbedrijven vragende partij wat juridische zekerheid inzake regulering betreft.

Daarom sturen wij nu een oproep de wereld in, een oproep tot een gemeenschappelijke kijk op de toekomst, waardoor de regulator en de netbeheerders doelmatig kunnen samenwerken aan de uitrol van een doeltreffend energiebeleid.