



Rekenhof



Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG)



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, november 2015



Rekenhof

Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG)



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 12 november 2015

Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG)

De Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas, kortweg de CREG, is de federale regulator van de elektriciteits- en aardgasmarkt in België. Ze ziet toe op de toepassing van de wetten en reglementen op de elektriciteits- en aardgasmarkt. Daarnaast geeft de CREG advies aan de overheid over de organisatie en de werking van deze markt en beheert ze verschillende fondsen. De CREG legt geen verantwoording af aan de regering maar rechtstreeks aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

De Europese richtlijnen schrijven een onafhankelijke regulator voor, die onpartijdig van alle belanghebbenden in de energiemarkt werkt. De lidstaten moeten deze onafhankelijkheid waarborgen. De CREG moet hiervoor over de nodige bevoegdheden en middelen beschikken. Het onpartijdige optreden van de CREG moet daarenboven via voldoende transparantie en verantwoording kunnen worden beoordeeld. Het Rekenhof onderzocht of de CREG haar rol van regulator vervult en daarbij voldoet aan kwaliteitsnormen.

De CREG beschikt over een takenpakket en doelstellingen die overeenstemmen met dat van een regulator in de energiemarkt, conform de Europese richtlijnen. Daarnaast beschikt de CREG over een uitgebreid raadgevend takenpakket. Er bestaat echter weinig duidelijkheid over de afbakening van de rol van de CREG als adviseur ten opzichte van die van de algemene directie Energie van de FOD Economie en over de communicatiekanalen waarlangs de adviezen verlopen.

Momenteel is er over de omzetting van de Europese richtlijnen in de Belgische wetgeving een geschil met Europa, onder andere in verband met enkele bevoegdheden van de CREG. Dat belet echter niet dat de CREG haar taken als regulator kan uitvoeren, in samenwerking met andere instanties. Een gebrek in de wet zorgt er echter voor dat de CREG haar inspectiebevoegdheden niet kan uitoefenen. De wettelijke sanctiebevoegdheden van de CREG zijn niet voldoende effectief en afschrikkend.

De financiering van de CREG is wettelijk vastgelegd en gebeurt via een federale bijdrage die wordt aangerekend aan de eindafnemers van elektriciteit en gas. De CREG int zelf de bijdragen, wat bijdraagt tot haar onafhankelijkheid. Haar budget, goedgekeurd door de Kamer, werd de laatste jaren bepaald vanuit een besparingsoptiek en is niet het resultaat van een gedetailleerde inschatting van de middelen die de CREG nodig heeft om haar taken behoorlijk uit te voeren. De wijze van heffing zorgt bovendien voor moeilijk beheersbare fluctuaties in haar ontvangsten, waardoor de CREG haar volledige budget niet kan optimaliseren.

De CREG is ook verantwoordelijk voor de inning en het beheer van een aantal fondsen die los staan van haar financiering. Dergelijke opdrachten behoren niet tot de kerntaak van een regulator en zorgen voor bijkomende werklast.

De CREG heeft onvoldoende zicht op de nodige mankracht en competenties van zijn personeel. Bovendien verlopen de aanwerving, opvolging en evaluatie van het personeel niet eenvormig en gestructureerd. De interne communicatie draagt nog onvoldoende bij tot de ontkokering van de directies. Voor beide domeinen tekende het directiecomité een actieplan uit, maar dat moet nog grotendeels worden uitgevoerd.

De CREG voldoet aan de meeste normen inzake onafhankelijkheid, maar er blijven verbeterpunten. Er blijven knelpunten bij de aanstelling van het directiecomité, het bewaken van de onafhankelijkheid van het personeel, de transparantie van de contacten met de sector en de overheid en de onafhankelijkheid van de Adviesraad Gas en Elektriciteit.

De huidige strategie van de CREG bestaat erin via dialoog open te staan voor de argumenten van de sector en de overheid en slechts in laatste instantie een beslissing eenzijdig op te leggen. Ook wat juridische geschillen betreft (de beroepen door belanghebbenden tegen haar beslissingen) neemt de CREG een preventieve houding aan. Deze strategische keuzes vallen binnen de discretionaire beheersbevoegdheid van de regulator. Wel noodzaken ze een maximale transparantie om te vermijden dat er twijfel over bestaat dat de regulator het algemeen belang nastreeft.

De CREG zou voortaan haar adviezen publiceren ter attentie van het parlement. Daarnaast heeft de CREG nieuwe richtlijnen aangenomen over de vertrouwelijkheid van de te publiceren informatie.

De CREG voldoet aan de wettelijke verplichtingen over verantwoording. Toch krijgt het parlement niet alle informatie over het bereiken van de wettelijke doelstellingen en over de impact van de werkzaamheden van de CREG. Uitgezonderd financiële controles, wordt de CREG nooit extern geëvalueerd.

Het Rekenhof heeft in de praktijk geen problemen vastgesteld bij de samenwerking van de CREG met de verschillende Europese, federale en regionale actoren. Wel ontbreken nog samenwerkingsakkoorden en werden de bestaande samenwerkingsakkoorden niet allemaal gepubliceerd. De samenwerking met de regionale energieregulatoren binnen FORBEG verloopt te weinig geformaliseerd en transparant.

Hoofdstuk 1	
Inleiding	13
1.1 De CREG	13
1.2 Onderzoeksvragen, normen en onderzoeksmethoden	14
1.2.1 Onderzoeksopzet	14
1.2.2 Onderzoeksvragen	15
1.2.3 Normen	15
1.2.4 Onderzoeksmethoden	16
1.3 Procedure	16
Hoofdstuk 2	
Doelstellingen, taken en bevoegdheden van de CREG	17
2.1 Doelstellingen	17
2.2 Taken	18
2.2.1 Taken van de CREG als adviseur	18
2.2.2 Taken van de CREG op het vlak van toezicht en controle	19
2.2.3 Toezicht en controle in een Europese context	20
2.2.4 Conclusie	21
2.3 Bevoegdheden	21
2.3.1 Afbakening van de bevoegdheden	21
2.3.2 Vaststellen van bindende besluiten en maatregelen nemen	21
2.3.3 Sancties	22
2.3.4 Tariefbevoegdheden	24
2.3.5 Inspectiebevoegdheden	25
2.3.6 Conclusie	26
Hoofdstuk 3	
Voorwaarden voor een kwaliteitsvolle werking	27
3.1 Financiering	27
3.1.1 Cascade-heffingssysteem	27
3.1.2 Samenstelling federale bijdrage	28
3.1.3 Risico's verbonden aan het heffingssysteem	31
3.1.4 Werkingsmiddelen	33
3.1.5 Conclusie	34
3.2 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid	35
3.2.1 Inleiding	35
3.2.2 Beleid	35
3.2.3 Mogelijke verbeterpunten	36
3.2.4 Contacten met sector en overheid	39
3.2.5 Adviesraad Gas en Elektriciteit	40
3.2.6 Conclusie	40
3.3 Transparantie	40
3.3.1 Transparantie inzake werkingsregels	41
3.3.2 Raadplegingen	41
3.3.3 Motivering en verantwoording van beslissingen	42
3.3.4 Publicatie van akten	42
3.3.5 Bescherming van vertrouwelijke informatie	42

3.3.6	Publicatie in de praktijk	44
3.3.7	Passieve transparantie	45
3.3.8	Conclusie	45
3.4	Verantwoording	45
3.4.1	Verantwoordingsplicht	45
3.4.2	Conclusie	47
3.5	Beroepsmogelijkheden en geschillen	47
3.5.1	Beroepsmogelijkheden	47
3.5.2	Klachten	50
3.5.3	Geschillen	50
3.5.4	Conclusie	51
3.6	Samenwerking	51
3.6.1	Samenwerkingsakkoorden	51
3.6.2	Samenwerking met de regionale energieregulatoren	52
3.6.3	Conclusie	53
Hoofdstuk 4		
Organisatiebeheersing		55
4.1	Organisatiestructuur	55
4.2	Strategie en opvolging	56
4.3	Interne communicatie	57
4.4	HRM-beleid	58
4.4.1	Personeelsevolutie	58
4.4.2	Personeelsbeleid	58
4.4.3	Verloning	59
4.5	ICT	60
4.6	Conclusie	61
Hoofdstuk 5		
Conclusies en aanbevelingen		63
5.1	Algemene conclusie	63
5.1.1	Vervult de CREG de rol van regulator?	63
5.1.2	Beschikt de CREG over de nodige bevoegdheden en middelen om haar doelstellingen te halen en zet ze die efficiënt in?	63
5.1.3	Werkt de CREG onafhankelijk, onpartijdig en transparant?	64
5.1.4	Legt de CREG de nodige verantwoording af?	65
5.1.5	Werkt de CREG samen met andere actoren?	65
5.1.6	Eindconclusie	65
5.2	Aanbevelingen	66
5.2.1	Reglementaire omkadering	66
5.2.2	Organisatiebeheersing	66
5.2.3	Financiering	66
5.2.4	Onafhankelijkheid	67
5.2.5	Transparantie	68
5.2.6	Beroepen	68
5.2.7	Verantwoording	68
5.2.8	Samenwerking	68
5.3	Antwoorden van de minister, de FOD en de CREG	69

Bijlagen

Bijlage 1	Adviezen van de CREG in de Gas- en Elektriciteitswet, beleidsplan 2014	73
Bijlage 2	Antwoord van de FOD Economie	75
Bijlage 3	Antwoord van de CREG	77
Bijlage 4	Antwoord van de minister	80

Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG)

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 De CREG

De Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas, kortweg de CREG, is een autonoom orgaan met rechtspersoonlijkheid, opgericht door de Elektriciteitswet van 1999¹. De CREG werd in januari 2000 operationeel. Ze wordt bestuurd door een vierkoppig directiecomité en telt daarnaast 67 personeelsleden (eind 2014). Haar begroting 2015 bedraagt 14,9 miljoen euro.

De CREG is de federale regulator van de elektriciteits- en aardgasmarkt in België. Ze ziet toe op de toepassing van de wetten en reglementen met betrekking tot de elektriciteits- en aardgasmarkt. Daarnaast geeft de CREG de overheid advies over de organisatie en de werking van deze markt en beheert ze verschillende fondsen.

Haar taak van regulator omvat vooral toezicht op de markt en de prijzen, regulering en monitoring van de transmissienetten, monitoring van de productie en enkele opdrachten in verband met openbare dienstverplichtingen (bijvoorbeeld consumentenbescherming). Deze regulerende taak vloeit voort uit de Europese elektriciteit- en gasrichtlijnen. De CREG werd opgericht omdat de Europese richtlijnen (1996) een onafhankelijke regulator vereisen; het toenmalige Controlecomité voor Elektriciteit en Gas voldeed niet aan de onafhankelijkheidsvereiste.

Haar taak van raadgever van de overheid wordt bepaald door de Elektriciteitswet en de Gaswet. De wetgeving bepaalt dat de overheid voor veel beslissingen vooraf het advies van de CREG moet vragen. De CREG heeft steeds een grote rol gevraagd bij de beleidsvoorbereiding, met als belangrijkste argument haar specifieke kennis van de sector. Naar aanleiding van de regeringsvorming in 2014 publiceerde de CREG een document met voorstellen voor de toekomstige regering². Daarin staat dat de CREG een centrale rol wil spelen in de beleidsvoorbereiding, voortbouwend op haar ervaring en kennis, in het verlengde van haar wettelijke taken.

De CREG heeft ook in toegenomen mate een Europees mandaat, o.m. de realisatie van een open interne markt en de verhoging van de interconnectiecapaciteit (d.i. de verbinding) met buitenlandse netwerken enz.

¹ Wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, art. 23 e.v. Tezelfdertijd werd de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen aangepast; de CREG en haar functies worden erin beschreven in artikel 15/14 en volgende (verder "de Gaswet" genoemd).

² CREG, Raadgevende opdracht van de CREG ten behoeve van de overheid voor een coherente en evenwichtige energietransitie, 2014. www.creg.be.

Naast de CREG volgen nog andere actoren de energiesector op. Zo moet de CREG bepaalde vastgestelde overtredingen doorverwijzen naar de Belgische Mededingingsautoriteit (BMA) en heeft ook de Algemene Directie Energie van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie (AD Energie) specifieke taken.

De drie regionale regulatoren (de Vlaamse VREG, de Waalse CWaPE en de Brusselse BRUGEL) zijn op hun beurt bevoegd voor de aspecten van de marktwerking die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren. Vanaf 1 juli 2014 zijn ze ook bevoegd voor de distributienettarieven.

Als nationale reguleringsinstantie van België heeft de CREG zitting in de Raad van Regulators van het Europese Agentschap voor de Samenwerking van EnergieRegulators (ACER). De CREG moet over haar activiteiten rapporteren aan ACER en de Europese Commissie. De CREG is ook actief binnen de CEER (Council of European Energy Regulators). De actieve opvolging en aanwezigheid binnen de structuren van ACER en de CEER zijn volgens de CREG een extra kerntaak geworden.

De veelheid aan actoren noodzaakt een goede bevoegdheidsverdeling en samenwerking. Aangezien vooral de AD Energie een aantal gelijklopende taken vervult, is een intense informatie-uitwisseling met de CREG noodzakelijk.

Europa heeft tot nu toe drie “energiepakketten” aangenomen. Zo’n pakket bestaat uit een geheel van richtlijnen en verordeningen. Het derde en meest recente energiepakket dateert uit 2009. Het omvat onder meer de Elektriciteitsrichtlijn³ en de Gasrichtlijn⁴. Het derde energiepakket beoogt onder andere de onafhankelijkheid en de bevoegdheden van de nationale energieregulators te versterken en op elkaar af te stemmen om zo te komen tot een efficiëntere regulering van de energiemarkt. Om tegemoet te komen aan de energiepakketten werd de onafhankelijkheid van de CREG drastisch versterkt via verschillende wetswijzigingen. De bevoegde minister kan beslissingen van de CREG niet meer schorsen en mag niet tussenbeide komen in het beheer. De verantwoordingsplicht van de CREG is verschoven van de uitvoerende macht naar de wetgevende macht. De CREG legt verantwoording af over haar activiteiten aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de begroting van de CREG wordt autonoom door de Kamer bepaald op voorstel van de CREG.

1.2 Onderzoeksvragen, normen en onderzoeksmethoden

1.2.1 Onderzoeksopzet

Deze audit is een doelmatigheidsanalyse van de werking van de CREG. Het begrip doelmatig moet hier in de enge zin worden begrepen. De effectiviteit van het optreden van de CREG, de marktregulering, wordt niet onderzocht. Daarvoor zijn immers gespecialiseerde kennis van de markt van gas en elektriciteit en van het contractueel en wettelijk kader waarin de betrokken bedrijven opereren, alsook een specifieke economische expertise vereist.

³ Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG.

⁴ Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG.

Het Rekenhof wil een analyse maken van de beschikbare middelen, de activiteiten en de prestaties van de CREG. De centrale onderzoeksvraag daarbij is: *Vervult de CREG de rol van regulator en voldoet zij daarbij aan de kwaliteitsnormen?*

Om de rol van de regulator correct te beoordelen, is het belangrijk te weten in welke institutionele context hij handelt. In deze audit is dan ook aandacht besteed aan het institutioneel en juridisch kader waarbinnen de CREG opereert.

1.2.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag “*Vervult de CREG de rol van regulator en voldoet zij daarbij aan de kwaliteitsnormen*” is uitgesplitst in vijf onderzoeksvragen met telkens subvragen:

1. Vervult de CREG de rol van regulator?
 - a. Zijn de doelstellingen en de taken van de CREG duidelijk afgelijnd en vastgelegd?
 - b. Stemmen de doelstellingen van de CREG overeen met de rol van regulator?
 - c. Stemt het takenpakket van de CREG overeen met dat van een regulator?
 - d. Zijn de adviestaken van de CREG compatibel met haar rol van regulator?
2. Kan de CREG haar doelstellingen efficiënt halen?
 - a. Beschikt de CREG over de nodige bevoegdheden om haar doelstellingen te halen?
 - b. Beschikt de CREG over voldoende middelen om haar doelstellingen te halen?
 - c. Zet de CREG haar middelen efficiënt in om haar doelstellingen te halen?
3. Werkt de CREG onafhankelijk, onpartijdig en transparant?
 - a. Zijn er voldoende waarborgen voor een onafhankelijke, onpartijdige en transparante werking?
 - b. Kunnen klachten en geschillen worden behandeld?
 - c. Bestaan er beroepsmogelijkheden?
4. Legt de CREG de nodige verantwoording af?
 - a. Leeft de CREG de bestaande verantwoordingsplicht na?
 - b. Wordt de CREG regelmatig (extern) geëvalueerd?
5. Werkt de CREG samen met andere actoren?
 - a. Is de samenwerking correct geregeld?
 - b. Is er afdoende samenwerking en communicatie?

1.2.3 Normen

Het normenkader is vooral op internationale normen voor regulatoren gesteund. De Europese richtlijnen zijn daarin bindende normen (in zover zij een te behalen resultaat opleggen):

- Europese Elektriciteitsrichtlijn en Gasrichtlijn⁵;
- Interpretatieve nota van de Commissie over richtlijnen 2009/72 en 2009/73 over regulatoren (verder vermeld als de interpretatieve nota)⁶;
- Best Practice Principles for Regulatory Policy van de OESO⁷;
- Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems van de Wereldbank⁸;
- Guidelines on CEER's Public Consultation Practices van de CEER (Council of European Energy Regulators)⁹;
- Gangbare normenkaders voor goed beheer (bv. COSO -denkkader).

1.2.4 Onderzoeksmethoden

De audit werd uitgevoerd aan de hand van een documentanalyse: regelgeving (Belgisch en Europees), beleidsdocumenten, rechtspraak, de externe communicatie van de CREG (jaarverslagen, adviezen, beslissingen...), interne documenten van de CREG (strategie, werkprogramma, notulen van het directiecomité, managementrapportering, ICT – en HR-plannen, procedures...) en samenwerkingsprotocollen. Daarnaast werden interviews afgenomen zowel bij de CREG als bij de AD Energie. Ook werd informatie vergaard bij de regionale energieregulatoren over hun samenwerking met de CREG.

1.3 Procedure

22 oktober 2014	Aankondiging van de audit bij de minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling en de voorzitters van het directiecomité van de CREG en van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie
november 2014 tot juni 2015	Uitvoering van de audit
2 september 2015	Verzending van het ontwerpverslag naar de minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling en de voorzitters van het directiecomité van de CREG en van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie
30 september – 15 oktober 2015	Ontvangst van de antwoorden van de minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling en de voorzitters van het directiecomité van de CREG en van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie. De antwoorden zijn als bijlagen aan dit verslag toegevoegd.
.	

⁵ Zie voetnoten 3 en 4.

⁶ Europese Commissie, 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, 22 januari 2010. Te raadplegen op: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2010_01_21_retail_markets.pdf

⁷ OECD, *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice for Regulatory Policy, OECD Publishing, 2014. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015>.

⁸ www.worldbank.org.

⁹ www.ceer.eu.

Hoofdstuk 2

Doelstellingen, taken en bevoegdheden van de CREG

2.1 Doelstellingen

De doelstellingen van de CREG zijn opgesomd in artikel 23, § 1 van de Elektriciteitswet en artikel 15/14, § 1 van de Gaswet. Beide artikelen zijn een bijna letterlijke vertaling van respectievelijk artikel 36 van de Elektriciteitsrichtlijn en artikel 40 van de Gasrichtlijn uit 2009, toegepast op de Belgische situatie met, naast een nationale regulator, ook gewestelijke regulatoren. Beide artikelen zijn in werking getreden op 21 januari 2012. De doelstellingen voor elektriciteit en gas zijn nagenoeg identiek en kunnen als volgt worden samengevat:

1. het bevorderen van een concurrentiële en vrijgemaakte interne markt, in samenwerking met ACER, de Europese Commissie, de gewestelijke regulatoren en regulatoren van andere lidstaten;
2. het ontwikkelen van een markt tussen de regio's van de EU;
3. het opheffen van handelsbelemmeringen tussen de lidstaten;
4. het verzekeren van de ontwikkeling van het net;
5. het bevorderen van de toegang tot het net;
6. ervoor zorgen dat de beheerders en de gebruikers voldoende stimuli krijgen om de prestaties van de netten te verbeteren en de integratie van de markt te bevorderen;
7. het bevorderen van de mededinging en de bescherming van de consument;
8. bijdragen tot een hoog niveau van openbare dienstverlening en tot bescherming van kwetsbare afnemers.

De CREG werkt haar wettelijke doelstellingen, missie en taken verder uit in een jaarlijks beleidsplan, zoals de wet voorschrijft.

In het beleidsplan voor 2015 omschrijft de CREG haar missie als *het verzekeren van de flexibiliteit van het systeem en de doeltreffende en duurzame werking van de elektriciteits- en de gasmarkt, met als einddoel het belang van de gebruiker van elke grootteorde*¹⁰. Daartoe waakt de CREG over de naleving van de regels, wil ze de markt meer transparant en verstaanbaar maken voor de gebruiker en wil ze advies geven om de Belgische en Europese marktwerking te verbeteren. In dat beleidsplan worden 35 doelstellingen geformuleerd rond drie strategische assen:

¹⁰ CREG, Beleidsplan voor het jaar 2015, (Z)141023-CDC-1382, 23 oktober 2014.

- de geliberaliseerde activiteiten die een doeltreffende en duurzame werking van de elektriciteits- en gasmarkt moeten verzekeren;
- de gereguleerde activiteiten van de transmissienetten die tot de ontwikkeling van de concurrentie en de optimale werking van de geliberaliseerde markten moeten bijdragen;
- de flexibiliteit van het systeem dat de voorwaarden moet creëren om een transitie naar een duurzamer energiesysteem te verzekeren (energietransitie, integratie van hernieuwbare energiebronnen en toegenomen flexibiliteitsbehoeften).

Op die manier worden de Europese doelstellingen via de Belgische wetgeving in het beleidsplan van de CREG vertaald, zonder dat er een expliciete link wordt gelegd tussen de doelstellingen in het beleidsplan en de doelstellingen in de wet. Het Rekenhof kan besluiten dat de doelstellingen overeenstemmen met die van een regulator in de energiemarkt.

2.2 Taken

De CREG heeft een dubbele taak die is vastgelegd in de Gas- en de Elektriciteitswet:

- advies geven aan de overheid over de organisatie en de werking van de markt;
- toezien op de toepassing van de betreffende wetten en reglementen.

De Gas- en de Elektriciteitswet beschrijven verder uitgebreid de taken en bevoegdheden van de CREG in deze materies. De taken van toezicht en controle zijn compatibel met de taken die op Europees vlak worden opgelegd aan de nationale regulerende instanties. De adviserende taak vindt zijn oorsprong in de Belgische wetgeving.

Naast deze kerntaken voert de CREG nog andere taken uit waaronder het beheer van verschillende fondsen zoals bepaald in de wet (zie punt 3.1.2).

2.2.1 Taken van de CREG als adviseur

De wet geeft een duidelijke raadgevende taak aan de CREG. Die taak staat echter op gespannen voet met de vereiste van onafhankelijkheid ten opzichte van andere publieke instanties, in het bijzonder de regering. Om de werking van de markt te optimaliseren zijn soms maatregelen van de regering noodzakelijk. Vaak is adviesverlening dan ook de meest verregaande rol die de CREG daarin kan spelen.

De OESO onderschrijft de stelling dat het beleid moet worden geformuleerd door de regering. De uitvoerende administratie (AD Energie) moet over het beleid adviseren en het uitvoeren. Toch erkent de OESO ook dat een regulator vaak het best vertrouwd is met de gereguleerde sector en daardoor steeds een belangrijke functie in het beleid opneemt¹¹. De regulator werkt immers vaak het beleid operationeel uit en ontwikkelt zelf ook beleid binnen zijn bevoegdheidsdomein. Verder draagt, volgens de OESO, de betrokkenheid van de regulator bij de voorbereiding en de verfijning van het beleid van de minister bij tot de kwaliteit, de vlotte invoering en de effectiviteit ervan. Daarom stelt de OESO dat ook de regulator een specifieke en expliciete adviserende taak moet hebben, maar dat de uitvoerende administratie op dat vlak de belangrijkste rol moet spelen.

¹¹ Zie voetnoot 7.

De rollen van regulator en administratie moeten dus duidelijk afgebakend zijn. Daarbij moet de regulator de mogelijkheid hebben input te leveren aan het beleid. Het kader waarbinnen de regulator advies verleent en de communicatiekanalen om dit advies aan de minister of het ministerie mee te delen, moeten bovendien formeel beschreven zijn, bij voorkeur via wetgeving.

De raadgevende taak van de CREG bestaat enerzijds uit de gevallen waarin het advies van de CREG door de wet is voorgeschreven en anderzijds uit de taak op eigen initiatief of op vraag van de minister onderzoeken of studies uit te voeren. Zowel het eigen initiatief als de mogelijkheid van de minister om een beroep te doen op de CREG zijn in de wet vastgelegd¹².

De recente beleidsdocumenten van de CREG geven een meer gedetailleerd beeld van de raadgevende taak van de CREG¹³. Hierin is de CREG adviseur van de overheid, enerzijds door gehoor te geven aan de verzoeken van de overheid en steun te verlenen aan het Belgische energiebeleid en anderzijds door voorstellen voor te leggen, adviezen te geven en verslagen op te stellen zoals bepaald door de Elektriciteitswet en de Gaswet (overzicht in bijlage 1). Zo bepaalt het beleidsplan 2014 onder andere dat de CREG zal meewerken aan de uitvoering van de beleidsnota en het akkoord van de federale regering op het vlak van energie. Het vergelijkend verslag 2014 kwalificeert de actie *adviezen verstrekken en voorstellen uitbrengen, onder andere voor de Minister of voor de AD Energie als volledig verwezenlijk*¹⁴. In het beleidsplan 2015 wordt de adviestaak heel algemeen, in één zin, geformuleerd en kan bijgevolg niet meer worden nagegaan welke doelstellingen de CREG op dit vlak nastreeft.

Door haar rol als regulator neemt de CREG al een functie op in het beleidsveld, zoals ook de OESO dat erkent (zie hoger). Bovendien is de raadgevende taak van de CREG expliciet opgenomen in de Belgische wet, naast haar algemene taak van toezicht en controle. Met uitzondering van de termijnen bestaan er geen formele afspraken over de manier waarop de CREG de adviezen verleent, de overheid de studies aanvraagt of de CREG vanuit haar rol als adviseur communiceert. Noch de CREG, noch de AD Energie vermeldt enige afspraken daarover. Ook de publicatie van adviezen op de website is beperkt, volgens de CREG grotendeels vanwege de vertrouwelijke informatie die ze bevatten. De CREG moet immers volgens de Europese richtlijnen en de Belgische wetgeving de vertrouwelijkheid van bepaalde gegevens in acht nemen vanwege het commercieel gevoelige of persoonlijke karakter ervan (zie ook punt 3.3).

2.2.2 Taken van de CREG op vlak van toezicht en controle

Toezicht en controle zijn de kerntaken van de CREG als regulator van de energiemarkt. In het beleidsplan 2015 heeft de CREG haar missie, doelstellingen en taken verder uitgewerkt rond drie strategische assen, verder ingedeeld volgens activiteitendomeinen:

In het kader van de geliberaliseerde activiteiten:

¹² Artikel 23, § 2, tweede lid, 2°, van de Elektriciteitswet en artikel 15/14, § 2, tweede lid, 2°, van de Gaswet.

¹³ De vergelijkende verslagen van de doelstellingen en van de verwezenlijkingen van de CREG van de jaren 2011, 2012, 2013 en 2014 en de beleidsplannen 2012, 2013 en 2014.

¹⁴ Vergelijkend verslag van de doelstellingen geformuleerd in het beleidsplan van de CREG en van de verwezenlijkingen van het jaar 2014.

- de doeltreffende en duurzame werking van de groothandelsmarkt bevorderen;
- de doeltreffende en duurzame werking van de detailhandelsmarkt bevorderen;
- de samenwerking met andere openbare instanties bevorderen.

In het kader van de gereguleerde activiteiten:

- de nettarieven bepalen;
- een niet-discriminerende toegang tot het net waarborgen;
- een markt van ondersteunende diensten ontwikkelen en de strategische reserves uitvoeren;
- de netwerkcodes goedkeuren en uitvoeren;
- de samenwerking met andere openbare instanties bevorderen.

Wat energietransitie, integratie van hernieuwbare energiebronnen en toegenomen flexibi-
liteitsbehoeften betreft:

- de maximale ontwikkeling van de flexibiliteit op de Belgische markt promoten;
- duurzame en doeltreffende marktmechanismen ontwikkelen en toepassen;
- de innovatie bevorderen in het belang van de eindconsument;
- de directe en indirecte taken voor de regulering van de offshoremarkt uitoefenen.

Deze activiteitendomeinen groeperen de taken en doelstellingen opgesomd in de Gas- en
Elektriciteitswet en hebben als einddoel het belang van de gebruiker te verzekeren.

De FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie is van oordeel dat de CREG met de bo-
venstaande algemene opsomming haar bevoegdheden overschrijdt. Volgens de FOD is de
CREG niet rechtstreeks bevoegd voor:

- de uitvoering van de strategische reserves maar wel voor de evaluatie van de al dan niet
manifest onredelijke aard van de prijsoffertes voor de samenstelling van de reserves;
- de goedkeuring van de netwerkcodes, waarvoor ze enkel een adviesbevoegdheid heeft;
- de ontwikkeling en toepassing van duurzame en doeltreffende marktmechanismen
waarvoor ze ook enkel een adviesbevoegdheid heeft.

De bovenstaande activiteitendomeinen zijn een algemeen overzicht dat de CREG zelf geeft
in haar beleidsplan 2015 en dat een ruime invulling geeft aan haar bevoegdheden. Deze ac-
tiviteitendomeinen worden in het beleidsplan verder uitgewerkt in 35 doelstellingen waar-
bij de CREG wel binnen haar bevoegdheden blijft. De taken en bevoegdheden van de CREG
op het vlak van de strategische reserves gaan overigens verder dan het louter evalueren van
de prijsoffertes.

2.2.3 Toezicht en controle in een Europese context

Naast deze taken heeft de CREG ook een belangrijk Europees mandaat. Het toezicht op de
toepassing van de wetten en reglementen betreft niet alleen de Belgische wetgeving maar
ook de Europese. De Belgische wet bepaalt zelfs expliciet dat de CREG zich zal schikken
naar juridisch dwingende beslissingen van het ACER en van de Europese Commissie en dat
ze die zal uitvoeren. Bovendien vertegenwoordigt de CREG de Belgische regulatoren in de
Board of Regulators van het ACER.

Tot slot heeft de CREG door de REMIT-verordening¹⁵ van 2011 een aantal belangrijke taken gekregen. Met de REMIT-verordening wil de EU de werking van de groothandelsmarkt voor energie verbeteren en misbruiken met gevolgen voor deze markt verbieden. De verordening bepaalt dat ACER hiervoor toezicht zal houden op de groothandelsmarkt in nauwe samenwerking met de nationale regulerende instanties. Zo moeten de marktdeelnemers zich registreren in een nationaal register van de lidstaat waar zij zijn gevestigd of wonen. De nationale regulerende instantie van elke lidstaat, voor België de CREG, moet dit register opstellen en actueel houden. Ze staat ook in voor de communicatie met ACER. Bovendien kan ACER de nationale regulerende instanties vragen een onderzoek uit te voeren als ze verdacht gedrag opspoot dat onder een bepaald misbruik valt.

2.2.4 Conclusie

De taken van de CREG stemmen overeen met de taken van een regulator voor de energiemarkt. De CREG neemt echter ook een uitgebreide adviserende rol op, die voor een deel wettelijk is bepaald, en lijkt zich op die manier te positioneren als voornaamste adviseur van de overheid, een rol die in principe weggelegd is voor de uitvoerende administratie, in dit geval de AD Energie. Deze uitgebreide adviserende rol van de CREG hoeft echter niet problematisch te zijn als de adviezen transparant zijn en de procedures ervoor zijn vastgelegd, in het beste geval in de wet. Dat laatste is momenteel niet het geval.

2.3 Bevoegdheden

2.3.1 Afbakening van de bevoegdheden

Opdat een regulator zijn rol en de bijhorende taken ten volle zou kunnen uitvoeren, schrijven de Europese richtlijnen een aantal bevoegdheden voor waarover de regulator ten minste moet beschikken. Samengevat zijn dat:

- vaststellen van bindende besluiten voor gas- en elektriciteitsbedrijven;
- onderzoeken uitvoeren naar de werking van de markt en maatregelen nemen om de mededinging en de goede werking van de markt te bevorderen;
- waar nodig samenwerken met de nationale mededingingsautoriteit, de regulatoren van de financiële markt of de Europese Commissie;
- opvragen van informatie bij gas- en elektriciteitsbedrijven;
- opleggen van effectieve, evenredige en afschrikkende sancties, waaronder sancties aan de netbeheerder van maximaal 10 % van zijn jaaromzet;
- onderzoek uitvoeren in het kader van de geschillenbeslechting.

Enkele knelpunten rond deze bevoegdheden worden verder toegelicht.

2.3.2 Vaststellen van bindende besluiten en maatregelen nemen

De Belgische wet geeft aan de CREG niet de bevoegdheid om bindende besluiten voor gas- en elektriciteitsbedrijven en andere maatregelen te nemen zoals voorgeschreven door de Europese Gas- en Elektriciteitsrichtlijn. De Elektriciteitswet en de Gaswet geven aan de CREG enkel de bevoegdheid adviezen te geven of maatregelen voor te stellen als zij vanuit

¹⁵ Verordening (EU) nr. 1227/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie.

haar taak als toezichhouder oneerlijke praktijken, anti-competitief gedrag of een onverantwoorde prijsverhouding zou vaststellen.

Onder meer om die reden heeft de Europese Commissie op 16 oktober 2014 België in gebreke gesteld over de omzetting van de Gas- en Elektriciteitsrichtlijn in de Belgische wetgeving¹⁶. De Europese Commissie stelt dat de Belgische wet niet toestaat dat de CREG bindende besluiten neemt op het gebied van de transparantie en de vrije mededinging op de markt. Bijgevolg heeft de CREG niet de bevoegdheid noodzakelijke en evenredige maatregelen te treffen om daadwerkelijke mededinging te bevorderen en de goede werking van de markt te waarborgen via bindende besluiten ten aanzien van elektriciteits- en gasbedrijven. De richtlijnen stellen immers voorop dat om de interne markt goed te laten functioneren, de energieregulatoren besluiten moeten kunnen nemen over alle relevante reguleringskwes-ties¹⁷.

Het gecoördineerde antwoord van de federale overheid en de gewestelijke overheden op de ingebrekestelling door de Europese Commissie stelt echter dat de Belgische staat ervoor heeft gekozen deze bevoegdheden toe te kennen aan de Belgische Mededingingsautoriteit (BMA), in samenwerking met de CREG. Het antwoord verwijst naar artikel 37, 2, van de Elektriciteitsrichtlijn dat bepaalt dat de in artikel 37, 1, van diezelfde richtlijn opgesomde toezichtstaken door andere instanties dan de regulerende kunnen worden uitgevoerd. Concreet bepalen de Gas- en Elektriciteitswet dat de CREG haar vaststellingen en veronderstelde overtredingen doorstuurt aan de minister en de BMA.

Tijdens de uitvoering van de audit bleek dat de CREG voorstander is van deze werkwijze, in afwijking van de visie van de Europese Commissie daarover. Voor de samenwerking tussen de BMA en de CREG, waaronder de uitwisseling van (vertrouwelijke) informatie, stelden de CREG, de BMA en de FOD Economie een tekstvoorstel voor een ontwerp van koninklijk besluit op en bezorgden het aan de minister van Energie (zie ook punt 3.6).

Het ontbreken van de bevoegdheid om bindende besluiten voor bedrijven en andere maatregelen te nemen was één van de punten in de “klacht” die de CREG op 6 juli 2012 bij de Europese Commissie indiende tegen de Belgische Staat wegens niet nakoming van de omzettingsverplichting van het derde energiepakket¹⁸. In deze klacht maakt de CREG een inventaris van de gebreken van de Gas- en de Elektriciteitswet ten opzichte van het Europese reglementair kader. De “klacht” moet, volgens de CREG, worden begrepen als een vraag van de CREG aan het directoraat-generaal (DG) Energie van de Europese Commissie om op te treden bij de omzetting van het derde energiepakket in Belgisch recht. Het is dus geen officiële klacht bij het Europese Hof van Justitie zoals de Europese Commissie die zou kunnen indienen. De Europese Commissie bracht de CREG er op 15 februari 2013 van op de hoogte dat de klacht werd geseponeerd.

¹⁶ Mise en Demeure – Infraction n° 2014/2189 – C(2014) 7337 final.

¹⁷ Overwegingen 30 en 34 van respectievelijk de Gas- en de Elektriciteitsrichtlijn.

¹⁸ Plainte contre l’État belge pour manquement à l’obligation de transposition du troisième paquet énergie (article 258 du TFUE). Te raadplegen op www.creg.be.

De Europese Commissie heeft de omzetting verder onderzocht in het kader van de EU Pilot¹⁹. Daaruit is de vermelde ingebrekestelling van 16 oktober 2014 voortgekomen. De CREG werkte mee aan het antwoord van de Belgische Staat op deze ingebrekestelling en de voorzitter van de CREG bevestigt dat de CREG zich aansluit bij de standpunten van de Belgische Staat tegen de argumenten uit de ingebrekestelling. De CREG volgt hiermee het arrest van het Grondwettelijk Hof over het beroep dat de CREG in 2012 instelde tot gedeeltelijke vernietiging van de omzetting van het derde energiepakket in de Gas- en de Elektriciteitswet²⁰. Dit arrest stelde de CREG grotendeels in het ongelijk.

Door de uitbreiding van haar taken en bevoegdheden door de REMIT-verordening kan de CREG echter op verschillende vlakken wel sancties opleggen. De bijkomende opsporings- en sanctiebevoegdheden van de CREG vloeien voort uit de artikelen 3, 4 en 5 van deze verordening. Het gaat specifiek om:

- het verbod van handel met voorwetenschap;
- de verplichte openbaarmaking van voorwetenschap;
- het verbod van marktmanipulatie.

In dit kader is de CREG zelf bevoegd om, indien nodig na voorafgaande machtiging van een onderzoeksrechter, bepaalde onderzoeken te voeren en op basis van de vaststellingen sancties op te leggen. Hierdoor heeft de CREG minder nood om zich te beroepen op artikel 23 bis van de Elektriciteitswet en artikel 15/14 bis van de Gaswet die van toepassing zijn op *anti-competitief gedrag of oneerlijke handelspraktijken die een weerslag zouden kunnen hebben op een goed werkende elektriciteitsmarkt in België*. De bevoegdheden die voortvloeien uit de REMIT-verordening hebben het probleem dus (enigszins) verholpen.

2.3.3 Sancties

De Europese richtlijnen bepalen dat de CREG onder andere de bevoegdheid moet hebben aan de transmissiesysteembeheerder sancties op te leggen van maximaal tien procent van de jaaromzet of voor te stellen ze op te leggen. De maximumboete die de CREG volgens de Belgische wetgeving aan een in België gevestigde natuurlijke of rechtspersoon kan opleggen, bedraagt echter twee miljoen euro of drie procent van de jaaromzet op de Belgische markt als dat bedrag hoger is. Bij recidive bedraagt de boete maximaal het dubbele van deze bedragen.

Volgens de Belgische overheid was de richtlijn hiermee correct omgezet aangezien het maximum dat de richtlijnen opleggen, niet is overschreden. De in 2.3.2 vermelde ingebrekestelling door de Europese Commissie stelt echter dat de CREG de bevoegdheid moet hebben boetes tot maximaal tien procent op te leggen. De Belgische overheid heeft op deze ingebrekestelling geantwoord dat ze zal onderzoeken of de boetes kunnen worden herzien om ze in overeenstemming te brengen met de Europese richtlijnen. De huidige minister bevestigt dat standpunt.

¹⁹ De *EU Pilot* is een platform dat de diensten van de Europese Commissie en de lidstaten gebruiken om problemen uit te klaren over de overeenstemming van het nationaal recht met het Europees recht en over de toepassing van het Europees recht. Het is een eerste stap om problemen op te lossen en zo formele inbreuken en ingebrekestellingen te vermijden.

²⁰ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 117/2013 van 7 augustus 2013.

De CREG beschikt in de wet over de mogelijkheid administratieve geldboetes en dwangsommen op te leggen. Deze kunnen pas worden opgelegd nadat een door de CREG bepaalde termijn is verstreken, waarbinnen de betrokkene de kans heeft de situatie te ‘regulariseren’. Dit ondergraaft de effectiviteit en het afschrikkende karakter van de sanctiemogelijkheden voor de CREG. De overtreder heeft immers steeds een uitweg als hij wordt betrapt. Daarnaast zijn vele overtredingen niet meer recht te zetten. Verder kunnen de sancties enkel worden opgelegd aan wie in België is gevestigd. Dat is een element dat niet is afgestemd op de realiteit van internationale energiemarkten. Ten slotte wijst de CREG in haar antwoord op het probleem dat ontstaat doordat de boete per kalenderdag is uitgedrukt. Bovendien is intussen ook een dwangsom ingevoerd. De bepaling ‘*per kalenderdag*’ kan dan ook beter worden geschrapt.

2.3.4 Tariefbevoegdheden

De CREG stelt de tariefmethodologie op die de netbeheerder voor elektriciteit, de beheerder van het aardgasvervoersnet, de beheerder van de aardgasopslaginstallatie en de beheerder van de LNG-installatie moeten gebruiken voor het opstellen van hun tariefvoorstellen en keurt ze vervolgens goed.

De CREG werkt de tariefmethodologie uit na gestructureerd, gedocumenteerd en transparant overleg met de betrokken beheerders, zoals bepaald in de Gas- en in de Elektriciteitswet²¹. Deze tariefmethodologie is geldig voor een hele tarifaire periode. Zo legde de CREG op 18 december 2014 de nieuwe tariefmethodologie vast voor de periode 2016-2019. Tegen 1 juli 2015 verwacht de CREG de tariefvoorstellen van de beheerders die ze vervolgens zal evalueren, eventueel bijsturen en goedkeuren. De tarieven zullen dan gelden vanaf 1 januari 2016.

De wet bepaalt wat de tariefmethodologie moet inhouden en bepaalt de procedures voor overleg en goedkeuring als de CREG hierover geen akkoord bereikt met de beheerders. Verder bepaalt de wet de mogelijkheden tot wijziging van de tariefmethodologie, de tarieven en de publicatie van de verschillende documenten en tarieven. Tegen de tariefmethodologie en tegen elke beslissing van de CREG over de tariefvoorstellen kan in beroep worden gegaan bij het hof van beroep in Brussel.

Bovendien stelt de wet een reeks “richtsnoeren” vast volgens dewelke de CREG de tariefmethodologie moet opstellen. In het beroep dat de CREG in 2012 bij het Grondwettelijk Hof instelde tot gedeeltelijke vernietiging van de omzetting van het derde energiepakket in de Gas- en de Elektriciteitswet, vocht de CREG deze richtsnoeren aan. Het Grondwettelijk Hof oordeelde echter dat de richtsnoeren bij de tariefmethodologie in de Gas- en de Elektriciteitswet geen beperking van de bevoegdheden van de CREG inhouden²².

De Europese Commissie maakte hier in de eerder vermelde ingebrekestelling dan ook geen verdere opmerkingen over, behalve over richtsnoer 8°. Dat bepaalt dat de tarieven uniform moeten zijn op het grondgebied, zowel voor de netbeheerder van het elektriciteitsnetwerk, als voor de beheerder van het aardgasvervoersnet, de beheerder van de aardgasopslaginstallatie.

²¹ Artikel 12, § 2, van de Elektriciteitswet en artikel 15/5bis, § 2, van de Gaswet.

²² Grondwettelijk Hof, arrest nr. 117/2013 van 7 augustus 2013.

stallatie of de beheerder van de LNG-installatie²³. De Europese Commissie oordeelt dat dat richtsnoer afbreuk doet aan de beslissingsbevoegdheid en de beoordelingsmarge van de regulerende instantie.

Het antwoord van de Belgische overheid op de ingebrekestelling stelt dat uit de parlementaire werkzaamheden blijkt dat *het principe van uniformiteit van toepassing is op de tarifaire structuur*. De wetgever had als doelstelling tarieven vast te stellen die weinig of niet verschillen. Verschillen zijn mogelijk op voorwaarde dat ze gemotiveerd zijn en beantwoorden aan de principes van goed bestuur.

2.3.5 Inspectiebevoegdheden

De Koning kan leden van het directiecomité en personeelsleden van de CREG aanwijzen als officier van gerechtelijke politie. De Gas- en de Elektriciteitswet bepalen de opdrachten en bevoegdheden van deze officieren. Deze opdrachten en bevoegdheden werden in 2014 uitgebreid om de CREG in staat te stellen haar taken in verband met REMIT te kunnen uitvoeren. Algemeen zijn de officieren van gerechtelijke politie van de CREG bevoegd om overtredingen op te sporen en vast te stellen op de Gas- en de Elektriciteitswet en de REMIT-verordening. Daartoe kunnen zij een proces-verbaal opstellen dat bewijs oplevert tot het tegendeel is bewezen. Ze mogen daartoe:

- gebouwen, werkplaatsen en hun aanhorigheden betreden tijdens de openings- of werken;
- alle dienstige vaststellingen doen en documenten, stukken, boeken en voorwerpen doen vertonen en in beslag nemen;
- inlichtingen verzamelen en geschreven of mondelinge verklaringen of getuigenissen afnemen;
- bijstand verlenen in het kader van de uitvoering van de beslissingen van de CREG;
- een beroep doen op de openbare macht bij de uitvoering van hun taken;
- in het kader van onderzoek bestaande overzichten van telefoon- en dataverkeer eisen om de toepassing van de REMIT-verordening te garanderen.

De CREG heeft ingevolge juridische problemen haar bevoegdheden van gerechtelijke politie nog niet uitgeoefend. De wet verwijst immers naar het Wetboek van Strafvordering als de CREG bepaalde daden stelt die kenmerken van een huiszoeking of van het afluisteren van telefoonverkeer hebben. Als voor die handelingen een onderzoeksrechter nodig is, moeten dus de bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering worden toegepast. De materiële bevoegdheid van de onderzoeksrechter is in dit kader echter beperkt tot misdaden en wanbedrijven, terwijl de overtredingen op de wet waarvoor de CREG bevoegd is, geen misdaden of wanbedrijven zijn. Bijgevolg is het voor de CREG niet mogelijk een onderzoeksrechter te adieren als ze vanuit haar bevoegdheid van officier van gerechtelijke politie handelingen wil stellen.

²³ Artikel 12, § 5, 8°, van de Elektriciteitswet en artikel 15/5bis, § 5, 8°, van de Gaswet.

Daarnaast bevat de wet geen gerechtelijke controle op de onderzoeken door de officieren van gerechtelijke politie van de CREG. Het Grondwettelijk Hof heeft echter geoordeeld dat een mogelijkheid tot beroep tegen dergelijke handelingen noodzakelijk is voor de juridische bescherming van de betrokkenen²⁴. In hetzelfde arrest stelt het hof wel dat uit de bevoegdheden van het hof van beroep kan worden afgeleid dat dit hof ook bevoegd is voor de handelingen van de CREG. Toch blijft het problematisch dat de gerechtelijke controle niet is vastgelegd in de wet.

De CREG stelt voor in de wet de verwijzing naar het Wetboek van Strafvordering te vervangen door een voorafgaande machtiging van de onderzoeksrechter voor het uitoefenen van de bevoegdheden van officier van gerechtelijke politie (naar analogie met de regeling voor ambtenaren van de AD Energie van de FOD Economie). Voorts stelt de CREG voor in de wet expliciet te bepalen dat beroep tegen de handelingen van de officieren van gerechtelijke politie van de CREG mogelijk is bij het hof van beroep van Brussel.

2.3.6 Conclusie

De CREG beschikt globaal over de nodige bevoegdheden om haar taak als regulator te vervullen. De omzetting van de bevoegdheden die de Europese richtlijnen voorschrijven staat op een aantal punten echter nog ter discussie, o.m. in een ingebrekestelling van België door de Europese Commissie. Het gaat om:

- de autonomie van de CREG om bindende besluiten en maatregelen te nemen ten aanzien van bedrijven;
- de richtsnoeren bij het uitwerken van de tariefmethodologie;
- de inspectiebevoegdheden;
- het maximumbedrag van de geldboetes.

België heeft geantwoord op de ingebrekestelling door de Europese Commissie. De CREG heeft meegewerkt aan dit antwoord en volgt het standpunt dat erin wordt verdedigd. De discussie over de omzetting bij deze punten belet niet dat deze taken in België worden uitgevoerd door de CREG, al dan niet in samenwerking met een andere instantie zoals de BMA.

Voor de uitvoering van de inspectiebevoegdheden moet het wettelijk kader worden aangepast. De wettelijke omkadering van de administratieve boetes en dwangsommen is zo strikt dat de maatregel niet effectief kan worden toegepast en potentiële overtreders niet afschrikt. De CREG benadrukt dat ze door de verschillende beperkingen op het vlak van de administratieve geldboetes niet beschikt over effectieve en afschrikwekkende sancties zoals opgelegd door de REMIT-verordening. De regularisatietermijn, het bedrag per kalenderdag, het maximumbedrag en de beperking tot in België gevestigde personen zijn de belangrijkste pijnpunten.

²⁴ Grondwettelijk Hof, arrest n° 197/2001 van 22 december 2011.

Hoofdstuk 3

Voorwaarden voor een kwaliteitsvolle werking

Opdat een regulator efficiënt en doelmatig kan optreden moeten bepaalde randvoorwaarden zijn vervuld. Hij moet beschikken over stabiele en voldoende financiering. Een onafhankelijke en onpartijdige werking moet worden gegarandeerd. Hij moet transparant werken, zodat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid kunnen worden nagegaan (en eventueel gerechtelijk getoetst). Uit de verregaande onafhankelijkheid van de regulator volgt een uitgebreide verantwoordingsplicht. Ten slotte moet de regulator op een transparante manier samenwerken met andere instellingen.

3.1 Financiering

De CREG wordt gefinancierd via federale bijdragen die aan de eindafnemers worden gefactureerd als een toeslag op de in België verbruikte hoeveelheid aardgas en elektriciteit. Dit principe is vastgelegd in de Elektriciteits- en de Gaswet. De uitvoeringsregels zijn bepaald bij koninklijk besluit²⁵: 69 % van de werkingskosten van de CREG wordt gefinancierd door de federale bijdrage op elektriciteit, 31 % door de federale bijdrage op aardgas.

3.1.1 Cascade-heffingssysteem

Sinds juli 2009 wordt de federale bijdrage elektriciteit door Elia gefactureerd aan de distributienetbeheerders en doorgestort aan de CREG. De distributienetbeheerders factureren deze federale bijdrage op hun beurt door aan de leveranciers, die ze uiteindelijk doorrekenen aan de eindafnemers. Daarbij mogen een aantal forfaitaire verhogingen worden toegepast:

- + 0,1 % administratiekosten door Elia;
- + 5 % kosten netverlies door de distributienetbeheerders (gemiddelde percentage, variabel per distributienetbeheerder);
- + 0,4 % administratiekosten door de leveranciers;
- + 0,7 % oninvorderbare bijdragen door de leveranciers.

Alle elektriciteitsbedrijven in de keten delen per kwartaal aan de CREG de hoeveelheid afgenomen energie en de aangerekende federale bijdrage mee met het oog op de recuperatie van de toegekende kortingen en vrijstellingen (zie 3.1.2.). Ook de betaling van de federale

²⁵ Koninklijk besluit van 24 maart 2003 tot bepaling van de nadere regels betreffende de federale bijdrage tot financiering van sommige openbare dienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van en controle op de elektriciteitsmarkt en koninklijk besluit van 2 april 2014 tot vaststelling van de nadere regels betreffende de federale bijdrage bestemd voor de financiering van bepaalde openbare dienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van en controle op de aardgasmarkt.

bijdragen door Elia aan de CREG gebeurt per kwartaal, telkens op het einde van het volgende kwartaal.

Sinds 1 april 2014 wordt voor aardgas een gelijkaardig heffingssysteem toegepast via vervoersnetbeheerder Fluxys Belgium. Voorheen factureerde de CREG per kwartaal één vierde van de jaarlijkse financieringsbehoefte rechtstreeks aan de gasleveranciers. Na het jaareinde volgde een afrekening (regularisatie) ten opzichte van de bijdragen door de leveranciers aangerekend aan de klanten.

De invoering van het cascade-heffingssysteem voor de federale bijdrage gas heeft een aantal voordelen voor de CREG:

- De inning vereenvoudigt: de betalingsstroom aan de CREG verloopt via de vervoersnetbeheerder²⁶ in plaats van via een twintigtal leveranciers.
- Het risico op laattijdige betaling door de leveranciers verschuift van de CREG naar de netbeheerder (eind 2012 was er bijvoorbeeld een betalingsachterstand van ongeveer 7,7 miljoen euro door de leveranciers voor de bijdrage op gas).
- Alle energiestromen²⁷ worden aan de bijdrage onderworpen: door de toenemende liberalisering van de markt dreigden een aantal nieuwe leveringskanalen te ontsnappen aan het oude systeem.

3.1.2 Samenstelling federale bijdrage

De federale bijdragen dienen deels (6%) voor de financiering van de “kosten van de regulering van en de controle op de elektriciteitsmarkt” (en de markt van aardgas), d.w.z. de werkkosten van de CREG. Het overige deel (94 %) komt terecht in verschillende fondsen bestemd voor de financiering van een aantal “openbare dienstverplichtingen”. De wetgever bepaalt hoeveel ieder fonds jaarlijks moet ontvangen. Daartoe berekent de CREG op basis van het energieverbruik van het jaar t-2 welke eenheidstoeslag per MWh moet worden aangerekend om dat vastgelegde bedrag te kunnen innen. De wetgever bepaalt ook volgens welke regels bedragen uit de fondsen mogen worden uitgekeerd. De voorbije jaren was de federale bijdrage als volgt samengesteld.

²⁶ Of rechtstreeks via de operatoren van een directe lijn (bij afname zonder gebruik van het distributienet).

²⁷ Uitzonderd aardgas voor de productie van elektriciteit: zie 3.1.2.

Tabel 1 – Federale bijdrage elektriciteit – eenheidstoelagen in euro/MWh

	Doorgestort aan	2015	2014	2013
Werkingskosten CREG		0,1506	0,1497	0,1424
Denuclearisatiefonds (sites te Mol-Dessel)	NIRAS	0,9783	0,9794	1,4001
Hulpbehoevenden energielevering (Openbaredienstverplichting)	OCMW's	0,5001	0,4800	0,4570
Maximumprijzen beschermde klanten	leveranciers	0,9020	0,8623	0,9786
Totale federale bijdrage		2,5310	2,4714	2,9781

Bron: Rekenhof op basis van informatie website CREG

Dit geeft voor een doorsnee gezin, met een gemiddeld jaarlijks elektriciteitsverbruik van 3.500 kWh, in 2015 een bijdrage van 8,8 euro (+0,2 euro tegenover 2014)²⁸.

Tabel 2 – Federale bijdrage gas – eenheidstoelagen in euro/MWh

	Doorgestort aan	2015	2014 vanaf 1/9	2014 tot 31/8	2013
Werkingskosten CREG		0,0359	0,0000	0,0251	0,0253
Hulpbehoevenden energielevering (Openbaredienstverplichting)	OCMW's	0,2381	0,1437	0,1228	0,1102
Maximumprijzen beschermde klanten	leveranciers	0,5219	0,5269	0,2499	0,3419
Totale federale bijdrage		0,7959	0,6706	0,3978	0,4774

Bron: Rekenhof op basis van informatie website CREG

Dit geeft voor een doorsnee gezin, met een gemiddeld jaarlijks gasverbruik van 23.260 kWh, in 2015 een bijdrage van 18,5 euro (+2,9 euro tegenover 2014)²⁹.

Om dubbele belasting te vermijden³⁰ is het aardgas voor de productie van elektriciteit voor het net³¹, sinds 1 juli 2014 vrijgesteld van de bijdragen (ongeveer 25 % van het gasverbruik in 2014). Deze hoeveelheid aardgas wordt niet meegerekend bij de bepaling van de eenheidstoelag, wat in 2014 voor een forse verhoging zorgde in het tarief voor de andere sectoren die aardgas afnemen (industrie en overige publieke distributie).

²⁸ Sinds 1 april 2014 werd de btw op de federale bijdrage volledig afgeschaft, zowel voor elektriciteit als voor aardgas. Dit heeft uiteraard een positief effect op de totale kost voor de gezinnen.

²⁹ Zie voetnoot 27.

³⁰ Verboden krachtens de Europese Richtlijn 2003/96/EG inzake de belasting op energieproducten en elektriciteit.

³¹ Ook aardgas verbruikt door installaties voor warmtekrachtkoppeling (WKK's), met een gecombineerde productie van elektriciteit en warmte, is vrijgesteld pro rata de aardgashoeveelheid gebruikt om op het net geïnjecteerde elektriciteit te produceren.

Fondsen

De CREG beheert alle fondsen die met de federale bijdrage worden gefinancierd. Uit de balans van de CREG op 31 december 2014 blijkt de omvang van die taak: 96 % van haar activa en passiva komen voort uit het beheer van deze fondsen (154 miljoen euro aan geldbeleggingen en nagenoeg hetzelfde bedrag aan schulden).

De veelvuldige aanpassingen van de wetgeving hebben geleid tot een complex geheel met uitgebreide beheerstaken: toekenning van vrijstellingen en verminderingen (zie verder “degressiviteit”), ramingen van de eenheidstoeslag bij het begin van het kalenderjaar en regularisaties op grond van het reële energieverbruik achteraf, een veelheid van actoren waaraan uitkeringen moeten gebeuren... Iedere wijziging in de reglementering vergt een simulatie van de impact, terwijl daarvoor niet altijd de nodige gegevens beschikbaar zijn. Het beheer van de fondsen veroorzaakt dan ook een aanzienlijke werklast voor de CREG. De inning van haar eigen werkingsmiddelen draagt bij tot de onafhankelijkheid van de CREG en de zekerheid van haar financiering, maar de inning van de overige heffingen die deel uitmaken van de federale bijdrage hoort niet tot de kerntaken van een regulator. Daarboven kwam de tijdige publicatie van de eenheidstoelagen voor de start van een nieuw kalenderjaar in het verleden al in het gedrang door een laattijdige wetswijziging.

De wet legt aan de CREG ook de controle op van de betalingen uit de fondsen aan ondernemingen die door de openbare dienstverplichtingen kosten hebben of verliezen lijden. Concreet gaat het om de compensatie van leveranciers voor leveringen tegen het sociale tarief aan beschermde klanten. De CREG voert vormelijke en logische controles uit op de schuldvorderingen die ze van de leveranciers ontvangt. De AD Energie controleert via steekproeven opgemaakt door de CREG of de klanten recht hebben op dit tarief. Deze specifieke regels³² beperken enigszins de werklast van de CREG. De ruime omschrijving in de wet legt echter de verificatieplicht bij de CREG, waardoor elke toekomstige wijziging of uitbreiding van de fondsen het takenpakket en de werklast van de CREG kan doen toenemen.

De middelen uit de fondsen worden volledig afgezonderd van de werkingsmiddelen van de CREG. Er is ook nergens expliciet bepaald dat de CREG, als beheerder, verwijlinteressen verschuldigd is bij laattijdige betaling uit de fondsen. Voor bepaalde fondsen bepaalt de regelgeving zelfs dat enkel moet worden betaald als de fondsen voldoende middelen bevatten. Een tekort in één van deze fondsen kan dus niet leiden tot liquiditeitsproblemen voor de werking van de CREG.

Degressiviteit

Vanaf een elektriciteitsverbruik van 20 MWh per jaar, wordt per bijkomende verbruiksschijf een steeds hogere korting op de federale bijdrage toegekend (tot 45%). De totale federale bijdrage is per verbruikslocatie en per jaar begrensd tot 250.000 euro. Vanaf 1 juli 2014 werden voor aardgas een gelijkaardige degressiviteit (met andere schijven) en een plafonnering tot 750.000 euro per jaar toegepast. De leveranciers kennen de kortingen toe aan de eind-

³² Koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan.

afnemers en vragen per kwartaal de terugbetaling ervan aan de CREG³³. De FOD Financiën financiert de kortingen via kwartaalvoorschotten aan de CREG³⁴.

De CREG fungeert voor een aantal geldstromen, zoals voor bovenstaande volumekortingen, enkel als tussenpersoon. Hoewel ze nog nooit in gebreke werd gesteld voor het niet uitbetalen van dergelijke bedragen binnen de wettelijke termijnen, kan ze door het ontbreken van de nodige uitvoeringsregels bij wetwijzigingen soms niet tijdig voldoen aan haar verplichtingen. Zo worden sinds 1 juli 2013 ook op de offshoretoeslag de degressiviteit en een plafonnering van 250.000 euro toegepast³⁵. Hoewel de CREG de offshoretoeslag niet zelf int, moet ze ook hiervoor de volumekortingen terugbetalen aan de leveranciers en aan Elia. Ze ontving hiervoor niet tijdig voorschotten van de FOD Financiën, zodat ze eind 2013 6,7 miljoen euro terugbetalingen aan leveranciers niet kon uitvoeren³⁶. Pas in de loop van 2014 sloten de Belgische Staat en de CREG een overeenkomst met betrekking tot de regels van financiering en bepaling van de voorschotten. Om verdere uitbetalingsproblemen te voorkomen werd afgesproken dat de voorschotten worden verhoogd zodra gedurende twee opeenvolgende kwartalen de behoeften meer dan 5 % hoger liggen dan het voorschot. Ondanks een dergelijke verhoging in de loop van 2014 tot een totaal van 69 miljoen euro, bleef op het einde van dat kalenderjaar een tekort van 1,7 miljoen euro. Ook voor de degressiviteit op aardgas ontving de CREG nog geen middelen zodat ze eind 2014 1,1 miljoen euro met betrekking tot dat jaar nog niet aan de leveranciers kon terugbetalen.

Zowel de CREG als de AD Energie hebben sinds 2009 de bevoegdheid de rechtmatigheid van de toegekende kortingen te controleren, onder meer via controles ter plaatse. De CREG geeft aan dat het niet mogelijk is detailcontroles uit te voeren op de degressiviteit toegepast door de leveranciers (evenmin op de vrijstellingen voor internationale instellingen of voor warmtekrachtkoppelinginstallaties). Ze voert logische controles uit op de aangeleverde attesten en op de beschikbare kwartaalgegevens over verbruik (controle grootteorde, procentuele verdeling over de fondsen...). De AD Energie voert geen controles uit.

3.1.3 Risico's verbonden aan het heffingsysteem

De wijze van berekening en inning van de federale bijdrage leidt tot een aantal risico's voor de stabiliteit van de financiering van de CREG:

- De eenheidstoeslag per MWh voor jaar t wordt berekend op basis van het verbruik in jaar $t-2$. Door de daling van het elektriciteitsverbruik in de laatste jaren, is de reëel aangerekende bijdrage al een aantal jaren systematisch lager dan de beoogde bijdrage. In 2014 bedroeg de reële bijdrage voor elektriciteit 9 miljoen euro in plaats van de vooropgestelde 10,6 miljoen euro.

³³ De leveranciers storten immers per kwartaal de bruto federale bijdrage aan de netbeheerder, zonder rekening te houden met de toegekende kortingen.

³⁴ De degressiviteit wordt gefinancierd vanuit de verhoging van een aantal bijzondere accijsrechten (op gasolie, steenkool...) en als dat onvoldoende is vanuit de vennootschapsbelasting.

³⁵ Artikel 115 van de programmawet van 28 juni 2013 en koninklijk besluit van 17 augustus 2013 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 2002 over de mechanismen ter bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen. De offshoretoeslag wordt ten gunste van Elia aangerekend aan de eindafnemers, ter compensatie van de aankoopverplichting van groenestroomcertificaten toegekend voor elektriciteitsproductie op de Noordzee.

³⁶ Het koninklijk besluit bepaalt nochtans een betaling van minstens 90 % binnen 15 werkdagen na ontvangst van de aanvraag en betaling van de resterende 10 % binnen twee maanden, uitgezonderd bij onregelmatigheden.

- De hoeveelheid aardgas die wordt gebruikt door warmtekrachtkoppelingssystemen voor productie van elektriciteit voor het net werd voor de aanvang van de vrijstelling ervan niet geregistreerd en kon zeer moeilijk worden ingeschat. De impact van de vrijstelling op de bijdragen blijft onzeker.
- De overgang in het midden van het kalenderjaar naar het nieuwe heffingssysteem voor de bijdrage voor gas, had normaal als gevolg dat de CREG in 2014 slechts bijdragen voor elf maanden zou ontvangen. Fluxys Belgium was echter bereid de bijdragen voor één maand van 2015 al in 2014 te storten. Als Fluxys dat echter niet consequent blijft doen in de volgende jaren, zal de ontvangst van de bijdragen voor gas gedurende één maand worden onderbroken.
- Een aantal internationale instellingen (Europese instellingen, ambassades...) zijn vrijgesteld van de federale bijdragen op elektriciteit en gas³⁷. In 2013 vertienvoudigde plots het geclaimde bedrag, omdat de vrijstellingsregeling meer bekendheid kreeg en een aantal grote instellingen retroactief aanvragen indiende. Na deze inhaalbeweging verwacht de CREG een stabilisatie. Het blijft moeilijk in te schatten wat de maximale impact zou zijn als iedere rechthebbende van de vrijstelling gebruik zou maken.
- Om de oninvorderbare federale bijdragen te compenseren, wordt de federale bijdrage forfaitair met 0,7% verhoogd. Als een hoger percentage niet inbaar blijkt te zijn, ontvangt de CREG dus minder inkomsten.
- De federale bijdrage wordt per kwartaal en met drie maanden vertraging ontvangen door de CREG en wordt beïnvloed door seizoenschommelingen, terwijl de uitgaven van de CREG een ander ritme volgen.

Om liquiditeitsproblemen te voorkomen bepaalt de wetgeving dat een reserve kan worden aangelegd tot 15 % van de begroting voor werkingsmiddelen. Deze reserve wordt opgebouwd door de te innen bijdrage hoger vast te leggen dan de begroting voor werkingsmiddelen en vervolgens de meeropbrengsten toe te voegen aan de reserve. Hij moest eind 2014 voor beide sectoren samen 2,2 miljoen euro bedragen. In de praktijk ligt de reserve voor de elektriciteitssector echter lager dan 15%. De laatste jaren waren de geïnde bijdragen immers veel lager dan de beoogde bedragen, zodat er geen middelen over bleven om de reserve aan te vullen (zie tabel 3)³⁸. Zelfs een reserve op het wettelijke niveau van 15 % dekt minder dan de gemiddelde werkingskosten van twee maanden en biedt dus geen buffer tegen het uitblijven van de inkomsten tot na kwartaaleinde.

De CREG haalt haar krappe thesauriepositie als reden aan waardoor ze het budget de laatste jaren niet heeft opgebruikt. Tabel 3 toont de samenhang tussen de lage geïnde bijdrage elektriciteit en de onderbenutting van het budget. Daarbij wordt ook de evolutie van de reserve elektriciteit weergegeven.

³⁷ 693 instellingen komen mogelijk in aanmerking.

³⁸ De overschotten die ontstaan uit de bijdragen van de gasector, waarvoor de actuele reserve wel 15 % bedraagt, mogen niet worden aangewend voor de elektriciteitssector en moeten worden uitgekeerd aan de gasector (via een vermindering van de bijdrage voor het volgende kalenderjaar).

Tabel 3 – Onderbenutting begroting, tekort op de bijdrage en de reserve elektriciteit (in duizend euro)

	2011	2012	2013	2014
Goedgekeurde begroting werkingsmiddelen	14.952	14.952	14.952	14.952
Besteding begroting (totale lasten - uitzonderlijke opbrengsten)	13.678	14.162	13.693	13.462
Onderbenutting begroting	1.274	790	1.259	1.490
Minder geïnde bijdrage elektriciteit dan voorzien	846	780	1.005	1.593
Reserve elektriciteit	1.547	1.281	1.224	1.008
Tekort reserve elektriciteit	1	267	324	540

Bron: Rekenhof op basis van cijfers CREG

Uit bezorgdheid voor de nabije toekomst stelde de CREG een thesaurieplan op voor 2015 en legde ze het voor aan de bedrijfsrevisor. Volgens die prognose zal de thesaurie eind november 2015 haar laagste punt bereiken, met een liquiditeit van 1,6 miljoen euro. Dit laat zeer weinig ruimte, zodat bij toekomstige grotere uitgaven de kans op liquiditeitsproblemen reëel is. In geval van nood beschikt de CREG over een kredietlijn van 15 miljoen euro bij de Belgische Staat. Tot nu toe heeft ze die nog niet gebruikt. Het directiecomité van de CREG onderzocht tijdens de audit van het Rekenhof de toepassingregels van die kredietlijn. Het onderzocht ook de redenen van de blijvende daling van de geïnde bijdragen voor elektriciteit.

3.1.4 Werkingsmiddelen

Op 12 maart 2012 besloot de ministerraad de begroting voor de werkingskosten van de CREG tot en met 2014 te bevriezen op het niveau van 2011 (14,95 miljoen euro). Het directiecomité wees er meermaals op dat dit bedrag niet overeenstemde met de reële behoeften:

- De CREG stelde voor 2013 twee begrotingen voor aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers: een “bevroren” begroting en een “verhoogde” begroting die 600.000 euro hoger lag zodat ze de geraamde behoeften zou kunnen dekken.
- Ook in haar beleidsplan voor 2014 vermeldde de CREG dat door de bevroering van haar budget ze opdrachten minimalistisch moest invullen, zodat “*het handelingspotentieel van de CREG niet ten volle kan worden benut*” en “*de CREG niet kan verzekeren dat ze alle nieuwe opdrachten die haar werden toevertrouwd volledig zal kunnen uitvoeren*”. De blijvende noodzaak aan een minimalistische invulling van de taken werd tijdens de audit van het Rekenhof door leden van het directiecomité bevestigd.

In juni 2014 bevestigde de minister van Begroting dat de CREG onderworpen blijft aan de algemene bevroering van de federale begroting, aangezien ze is opgenomen in de lijst van de Nationale Bank van publieke en gelijkgestelde instellingen die worden geconsolideerd met de Belgische Staat³⁹. De Kamer van Volksvertegenwoordigers volgde deze redenering en keurde ook voor 2015 hetzelfde budget goed.

De Europese Commissie wijst er in haar interpretatieve nota op dat de wetgever aan de regulator een budget moet toekennen waarmee die zijn taken en bevoegdheden efficiënt en

³⁹ Brief van 24 juni 2014 van de minister van Begroting aan de staatssecretaris van Energie.

doeltreffend kan uitoefenen. Daarenboven bepaalt de Belgische wetgeving dat alleen de Kamer van Volksvertegenwoordigers, en niet de regering, bevoegd is om de begroting van de CREG vast te stellen, op voorstel van het directiecomité van de CREG. Tenslotte stipuleert het koninklijk besluit van 2003 dat het budget rekening moet houden met de reële stijging van de personeelskosten en met de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen en dat de begroting om de vier jaar volledig wordt herzien op basis van de zero-based-budgeting techniek⁴⁰. Sinds de bevrozing van het budget werd het goedgekeurde budget niet meer expliciet getoetst aan bovenstaande norm van de Europese Commissie en werd het evenmin herzien volgens de zero-based-budgeting techniek.

Zodra de begroting is goedgekeurd, kan de CREG de toegekende middelen vrij besteden zonder voorafgaande goedkeuring voor concrete uitgaven en zonder inmenging in de interne verdeling van haar middelen. De bevrozing dwingt de CREG wel tot keuzes bij de besteding van het budget. De loonkosten nemen toe en maken momenteel 78 % van de totale kosten uit. Van de resterende 22 % gaat ruim de helft op aan vaste kosten zoals huur, verzekeringen en lidgelden. De rubrieken waarop op korte termijn kan worden bespaard zijn dan ook schaars. Het directiecomité tracht bewust een aantal kosten te beperken zonder aan kwaliteit in te boeten, onder meer via de samenwerking met verschillende overheidsdiensten (Selor, OFO, Smals). Daarnaast werd in de begroting voor 2015 het budget voor belangrijke externe diensten verlaagd: met 15 % voor externe studies (tot 255.000 euro) en met 32 % voor procedurekosten (tot 135.000 euro). De daling van externe studies tracht de CREG op te vangen door de beschikbare documentatie en de interne kennisdeling te versterken. De procedurekosten zouden kunnen dalen door de dialoog te versterken en doordat de distributienettarieven (waarover in het verleden veel betwistingen bestonden) geregionaliseerd zijn. Twee hefboomen voor een kwalitatieve werking van de CREG worden op deze manier mogelijk beknot:

- de regelmatige externe toetsing en aanvulling van de intern opgebouwde kennis;
- de mogelijkheid om beslissingen juridisch te verdedigen (zie verder in 3.5.1).

De hoogte van een aantal uitgaven, zoals procedurekosten voor beroepen ingesteld door derden, vallen daarenboven buiten de controle van de CREG. Er is geen procedure om in de loop van een kalenderjaar extra middelen voor onvoorziene uitgaven te ontvangen.

3.1.5 Conclusie

De financiering van de CREG, via een federale bijdrage aangerekend aan de eindafnemers van elektriciteit en aardgas, is in de wet vastgelegd en de CREG int zelf de bijdragen. Dat draagt bij tot de onafhankelijkheid van de regulator. De wijze van heffing zorgt echter voor moeilijk beheersbare fluctuaties in de ontvangsten en de wettelijke reserve is onvoldoende om die op te vangen. Door haar krappe kassituatie besteedt de CREG niet haar volledige budget. Het budget werd de laatste jaren vanuit de besparingsoptiek van de regering vastgelegd en niet vanuit een gedetailleerde inschatting van de middelen die de CREG nodig heeft om haar taken kwalitatief en doeltreffend uit te voeren.

⁴⁰ Bij *zero-based budgeting* moet niet alleen de variantie in het budget ten opzichte van het verleden worden verantwoord, maar moet elke lijn in de begroting voor het totale bedrag worden verklaard en goedgekeurd.

De CREG moet volgens de wet niet alleen de bijdragen voor haar eigen werkingsmiddelen innen, maar ook een aantal fondsen beheren waarmee openbare dienstverplichtingen worden gefinancierd en een aantal kortingen en vrijstellingen op bijdragen worden terugbetaald. Daarbij heeft ze ook controletaken. De CREG houdt zich bezig met het beheer, maar vult de controletaken summier in. Dat zorgt voor bijkomende werklast die niet tot de kerntaak van een regulator behoort.

3.2 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

3.2.1 Inleiding

Een energieregulator heeft de moeilijke taak het “algemeen belang” te distilleren uit de vele individuele belangen van de verschillende actoren. De verbruiker wil energie aan een lage prijs maar ook zekerheid van bevoorrading, bestaande energiebedrijven willen het rendement op hun investering maximaliseren, nieuwe deelnemers willen gemakkelijk toegang tot de markt enz.⁴¹ Cruciaal hierbij is dat de regulator onafhankelijk en onpartijdig optreedt en ook zo wordt gepercipieerd door alle belanghebbenden. Het Rekenhof onderzocht of de regelgeving en de interne instructies en handelwijzen binnen de CREG de nodige waarborgen bieden op onafhankelijkheid.

De CREG werd opgericht in de context van de liberalisering van de elektriciteits- en gasmarkt ter uitvoering van Europese richtlijnen. Haar onafhankelijkheid werd gaandeweg versterkt, ter uitvoering van de steeds strengere Europese bepalingen. Terwijl de regering vroeger zowel ex ante als ex post controle kon uitoefenen op de CREG en beslissingen rechtstreeks kon schorsen of laten wijzigen, is de CREG nu functioneel onafhankelijk.

De CREG voldoet aan de meeste normen inzake onafhankelijkheid. Ze is juridisch zelfstandig en kan voor haar regulatietaken in concrete dossiers zelfstandig beslissingen nemen, zonder ex ante of ex post inmenging van andere organen. Zoals vermeld in punt 2.3.3 bestaan er wel wettelijke richtsnoeren die de beoordelingsmarge soms inperken. Bepalingen die de onafhankelijkheid van het directiecomité van de CREG waarborgen (onverenigbaarheden, aanstellingsprocedure, verloning...) zijn opgenomen in koninklijke besluiten in uitvoering van de Elektriciteits- en Gaswet. Op overtredingen staan strafrechtelijke sancties. Voor het personeel laat de wetgever de praktische uitvoering van de onafhankelijkheidsvereiste over aan de CREG zelf. Dat gebeurt via haar arbeidsreglement en bepalingen in de arbeidsovereenkomsten.

3.2.2 Beleid

Sinds de vernieuwing van het directiecomité eind 2013 heeft de CREG een beleidswijziging ingezet. Het vorige directiecomité koos een assertieve koers, waarbij spanningen tussen de CREG, de energiesector en de overheid geregeld opflakkerden. Het nieuwe directiecomité wil het reguleringsproces vergemakkelijken. De CREG wil open staan voor de argumenten van de sector en de overheid, een consensus zoeken eerder dan een beslissing eenzijdig opleggen. Slechts in laatste instantie, als alle andere opties zijn uitgeput, wil de CREG haar beslissing unilateraal opleggen. De CREG voegt hier steeds bij dat dit alles moet gebeuren met respect voor haar onafhankelijkheid en met oog voor het algemeen belang.

⁴¹ “Regulatoren. Achtergronddocument: Bestuurlijke randvoorwaarden voor adequate marktregulering door onafhankelijke regulatoren”, SERV, 2013, 60 p.

Zowel de assertieve als de huidige consensusgerichte invulling vallen binnen de discretionaire bevoegdheid van de regulator. Het directiecomité oordeelt over de houding die de CREG aanneemt om haar taken optimaal uit te voeren en haar middelen zo efficiënt mogelijk te gebruiken, met respect van haar onafhankelijkheid. Het Rekenhof kan hierover geen appreciatie uitbrengen.

3.2.3 Mogelijke verbeterpunten

Mogelijke verbeterpunten vloeien vaak voort uit de analyse van de historische ontwikkeling van de CREG en soms uit de praktische uitwerking door de CREG van de eisen op het vlak van onafhankelijkheid. Ze worden hierna beknopt uiteengezet.

3.2.3.1 Structuur

De CREG wordt bestuurd door een directiecomité, samengesteld uit een voorzitter en drie leden. De voorzitter is belast met het beheer van de instelling, de drie leden elk met de operationele leiding van één van de drie directies van de CREG. De bevoegdheden van elk directielid en de indeling van de CREG in het voorzitterschap en drie directies liggen vast in de wet.

Er is geen raad van bestuur of gelijkaardige structuur binnen de CREG waaraan het directiecomité verantwoording is verschuldigd. Bij de oprichting van de CREG in 1999 bestond naast het directiecomité ook de algemene raad. Die was samengesteld uit vertegenwoordigers van de overheid, de werknemers- en werkgeversorganisaties, de elektriciteits- en gassector, de verbruikers... De algemene raad hield toezicht op het directiecomité, bepaalde richtsnoeren en zag toe op de naleving ervan. Deze raad werd omgevormd tot de Adviesraad Gas en Elektriciteit. Die maakt geen deel meer uit van de CREG en oefent sinds 2007 geen toezicht meer uit op het directiecomité. Door zijn samenstelling kan dat ook niet meer volgens de Europese onafhankelijkheidsvereisten. Er werd geen ander orgaan binnen de CREG opgericht om die toezichtstaak over te nemen.

3.2.3.2 Aanstelling, ontzetting en onverenigbaarheden van het directiecomité

De aanstelling van de leden van het directiecomité begint met een openbare oproep in het Belgisch Staatsblad tot kandidaatstelling. Dan volgt een selectieprocedure bij Selor die uitmondt in een indeling in “geschikte” en “niet geschikte” kandidaten. De geschikte personen hebben een gesprek met de minister voor Energie, die op basis daarvan een voorstel bezorgt aan de ministerraad. Uit de laatste benoemingsbesluiten kan worden afgeleid dat in de praktijk een groot belang wordt gehecht aan de ervaring binnen een energieregulator en aan de kennis van de werking van de CREG. Alle huidige leden van het directiecomité komen dan ook uit de CREG zelf (drie van de vier) of hadden ervaring in een regionale energieregulator.

De huidige aanstellingsprocedure is een overblijfsel van de oorspronkelijke organisatie van de CREG, waar de minister voor Energie een uitgebreid toezicht had op de regulator. De Europese richtlijnen bepalen niet wie het bestuur van de regulator moet aanstellen. Toch strookt de rol van de bevoegde minister en de ministerraad niet meer met de geest van het derde energiepakket over de onafhankelijkheid van de regulator ten opzichte van de overheid. Volgens de interpretatieve nota bij de Europese richtlijnen zouden aan de benoeming van de bestuursleden van de regulator bij voorkeur parlementaire hoorzittingen moeten voorafgaan.

De Europese richtlijnen bepalen dat het volledige bestuur van een regulator niet in één keer kan worden vervangen. Een rouleringsschema moet zorgen voor continuïteit binnen de regulator. Bij de oprichting van de CREG werd dat principe toegepast: twee leden van het directiecomité (dat toen zes leden telde) werden slechts voor drie jaar (in plaats van zes) benoemd. In 2007 werd het aantal leden van het directiecomité van zes naar vier teruggebracht en werd tegelijk het rouleringsschema verlaten. Sindsdien wordt het gehele directiecomité, in strijd met de Europese richtlijnen, op hetzelfde ogenblik hernieuwd.

Om de onafhankelijkheid van de regulator te waarborgen, mogen bestuurders slechts worden ontzet uit hun functie als ze niet meer voldoen aan de voorwaarden in de Europese richtlijnen of wegens wangedrag volgens de nationale wetgeving. De Belgische wetgever heeft bepaald dat alleen de ministerraad sancties kan nemen tegen een lid van het directiecomité van de CREG, na bindend advies van de tuchtraad. Die raad moet bestaan uit drie magistraten, verkozen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Bij het afsluiten van deze audit was de tuchtraad nog niet samengesteld.

3.2.3.3 Bepalingen voor het personeel inzake onafhankelijkheid

De wetgeving bepaalt dat de CREG moet toezien op het onafhankelijk handelen van haar personeel en laat de verdere uitwerking hiervan over aan de CREG.

Het arbeidsreglement van de CREG bepaalt dat de regels van het koninklijk besluit over onverenigbaarheden en belangenconflicten voor leden van het directiecomité ook voor het personeel gelden. De verwijzing houdt uiteraard niet in dat de strafrechtelijke sancties die in het koninklijk besluit worden vermeld, van toepassing zijn op de personeelsleden; een overtreding kan alleen leiden tot de beëindiging van de arbeidsovereenkomst. Bij de indiensttreding ontvangen personeelsleden alleen het arbeidsreglement. Daardoor is het niet evident dat ze de inhoud van het uitvoeringsbesluit ook kennen. Een specifieke deontologische code voor het personeel ontbreekt nog.

Het Rekenhof heeft het huishoudelijk reglement, dienstorders en arbeidsovereenkomsten onderzocht en enkele verbeterpunten geïdentificeerd.

Bijkomende activiteiten

Volgens de interpretatieve nota bij de Europese richtlijnen is enige bijkomende activiteit van de personeelsleden in een private of openbare entiteit niet compatibel met de onafhankelijkheidsvereiste. Het arbeidsreglement verwijst naar de regelgeving voor de leden van het directiecomité. Die omvat het verbod van uitoefening van enige functie in de elektriciteits- of gasector. Bijkomende activiteiten zijn volgens het arbeidsreglement slechts mogelijk na akkoord van het directiecomité; activiteiten in de elektriciteits- en gasector zijn steeds verboden. Voor activiteiten bij administraties of beleidscellen is er geen dergelijk verbod. Zeven personeelsleden hebben beperkte bijkomende niet-energiegerelateerde activiteiten die zijn goedgekeurd door het directiecomité.

Bezit van aandelen of gelijkaardige instrumenten in energiebedrijven

Het personeel moet onafhankelijk zijn van marktbelangen. Volgens de interpretatieve nota betekent dit het verbod om aandelen of gelijkaardige instrumenten in de elektriciteits- of

gassector te bezitten⁴². Ook hier verwijst het arbeidsreglement van de CREG voor personeelsleden naar de regelgeving voor de leden van het directiecomité. De arbeidsovereenkomsten bevatten geen bepalingen over het verbod op aandelenbezit. Bij de indiensttreding van nieuwe medewerkers wordt volgens de CREG mondeling de nodige uitleg gegeven over de onafhankelijkheidsvereisten, onder meer over het verbod op aandelenbezit. De personeelsleden dienen geen verklaring op eer te ondertekenen over aandelenbezit. De CREG oordeelt dat de waarde van een dergelijke verklaring gering zou zijn, omdat ze niet te controleren is. In 2005 vaardigde de CREG een dienstnota uit over het bezit van aandelen van elektriciteits- of gasbedrijven, naar aanleiding van de beursgang van Elia. De dienstnota verwijst niet naar de Elektriciteits- of Gaswet, maar naar de wetgeving over het misbruik van voorkennis en de straffen daarop. Opmerkelijk is dat in de dienstnota het directiecomité het personeel *aanbeveelt* om geen aandelen of gelijkaardige financiële instrumenten in elektriciteits- of gasondernemingen te bezitten, waar het had moeten worden verboden.

De interpretatieve nota onderstreept dat naast het opmaken van regels over onafhankelijkheid het belangrijk is dat het respecteren ervan individueel wordt getoetst: voor het personeel door het management, voor het management door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat.

Procedures voor het voorkomen van mogelijke belangenconflicten

Er zijn geen interne instructies over mogelijke belangenconflicten, bv. als een personeelslid een dossier moet behandelen dat betrekking heeft op een vorige werkgever. Dat kan uiteraard voorkomen, omdat de CREG om de nodige knowhow te verwerven een beroep heeft moeten doen op mensen met een carrière in de elektriciteits- of gassector. Als die niet zouden mogen meewerken aan bepaalde dossiers zou dat, gezien de beperkte omvang van de organisatie, volgens de CREG haar werking stilleggen. Wel zouden personeelsleden elkaar impliciet controleren en zijn de meeste dossiers het resultaat van teamwerk. Volgens de CREG werd de laatste jaren niemand meer in dienst genomen uit de elektriciteits- of gassector, waardoor belangenconflicten in de toekomst minder zullen voorkomen.

Wanneer de CREG een beroep doet op externen (bv. voor juridisch advies) stelt ze meestal geen specifieke eisen inzake belangenconflicten. Dit zou volgens haar in de praktijk moeilijk haalbaar zijn. Externe experts met ervaring in de energiesector werken veelal ook voor energiebedrijven. De bestekken voor juridische opdrachten vermelden dat de deelname aan de overheidsopdracht impliceert dat er geen belangenconflicten zijn. De inschatting daarvan wordt echter overgelaten aan de inschrijvers. De CREG controleert niet of er belangenconflicten bestaan en inschrijvers moeten geen uitdrukkelijke verklaring over de afwezigheid van belangenconflicten bezorgen.

Afkoelingsperiode

In tegenstelling tot de leden van het directiecomité, die tot één jaar naar na hun mandaat niet actief mogen zijn in een elektriciteits- of gasbedrijf en als compensatie daarvoor een vergoeding ontvangen, geldt voor de personeelsleden geen afkoelingsperiode. Zij kunnen dus rechtstreeks overstappen naar een energiebedrijf. De eerste arbeidsovereenkomsten die de CREG sloot, bevatten wel een dergelijk concurrentieverbod, dat is weggelaten sinds

⁴² Is wel toegelaten: het toetreden tot een pensioenfonds, dat ook in de elektriciteits- of gassector belangen kan hebben.

eind 2001. Een concurrentieverbod impliceert immers de uitbetaling van een eenmalige forfaitaire vergoeding (die minimaal overeenkomt met de helft van het brutoloon berekend voor de lengte van het concurrentieverbod), behalve als de werkgever binnen vijftien dagen na het einde van de arbeidsovereenkomst afziet van de effectieve toepassing van het concurrentiebeding. De CREG oordeelde dat het niet de bedoeling kon zijn dat een werknemer die vrijwillig vertrok, werd beloond (de confidentialiteitsverplichting werd wel behouden). Volgens de OESO zou reglementering ook aan senior medewerkers van een regulator afkoe­lingsperiodes moeten opleggen.

3.2.4 Contacten met sector en overheid

Om zijn opdrachten te kunnen uitvoeren moet een regulator contact hebben met de sector en met de overheid. Tegelijk moet zijn onafhankelijkheid tegenover hen gewaarborgd blijven. Gepaste gedragsregels en maximale transparantie over die contacten zijn daarbij cruciaal, om controle mogelijk te maken en zo het vertrouwen in de onafhankelijkheid van de regulator te waarborgen. In de literatuur wordt in dit kader het risico op passieve *regulatory capture* vermeld: het risico dat de regulator, door nauwe contacten met de sector of overheid, zonder het te beseffen minder het publieke belang en meer de belangen van de sector of overheid dient. Bij een consensuele koers is maximale voorzichtigheid aangewezen.

De CREG ontmoet op geregelde tijdstippen Elia, Fluxys Belgium, Fluxys LNG en de overheid. Zo heeft de voorzitter van het directiecomité tweewekelijkse vergaderingen met de ceo's van Elia, Fluxys Belgium en Fluxys LNG en driewekelijkse vergaderingen met de kabinetschef van de minister voor Energie. Het was de bedoeling een maandelijks vergadering te organiseren met de leidend ambtenaar van de AD Energie. In de praktijk waren er wegens diverse redenen minder ontmoetingen; de notulen van het directiecomité die het Rekenhof tijdens de audit kon inzien bevatten geen gegevens van een debriefing van deze vergaderingen⁴³. Er zijn ook jaarlijkse vergaderingen waaraan het volledige directiecomité deelneemt: een vergadering met het directiecomité van Elia, met het directiecomité van Fluxys Belgium en Fluxys LNG, met de onafhankelijke bestuurders van Elia en met de onafhankelijke bestuurders van Fluxys Belgium en Fluxys LNG. Een dergelijk ontmoetings­schema bestaat niet voor producenten en leveranciers; daar zijn de contacten ad hoc.

Bij de meeste gesprekken uit het ontmoetings­schema wordt de CREG alleen vertegenwoor­digd door de voorzitter. In principe krijgen de leden van het directiecomité een debriefing over de gevoerde gesprekken. Dit gebeurt normaal mondeling, een enkele keer via email. De weerslag in de notulen van het directiecomité van de mondelinge debriefingen is be­knopt.

Het ontmoetings­schema wordt niet gepubliceerd. Ondanks de afspraken blijkt er soms toch onduidelijkheid te bestaan over de contacten die hebben plaatsgehad. Dit kan leiden tot misverstanden en intern wantrouwen.

De CREG is ook vertegenwoordigd in verscheidene werkgroepen waarvan ook gereguleer­den deel van uitmaken, zoals de stakeholder days van Elia of technische werkgroepen met

⁴³ Na afloop van de audit heeft de CREG de notulen van maart 2015 en juni 2015 bezorgd. Daarin is wel sprake van een debriefing.

Fluxys Belgium. Personeelsleden moeten presentaties vooraf laten goedkeuren door het directiecomité.

Daarnaast zijn er eenmalige contacten, zowel op het niveau van het directiecomité als op het niveau van het personeel, met de sector en de overheid. Er wordt geen register bijgehouden van deze contacten. In het verleden zou de CREG een registratie van alle contacten hebben uitprobeerde, maar als verstikkend hebben ervaren voor het personeel.

3.2.5 Adviesraad Gas en Elektriciteit

De Adviesraad Gas en Elektriciteit is de opvolger van de voormalige Algemene Raad. De samenstelling ervan bleef ongewijzigd: de raad bestaat uit vertegenwoordigers van de overheid, de werknemers- en werkgeversorganisaties, de elektriciteits- en gassector en de verbruikers. Om tegemoet te komen aan de huidige Europese onafhankelijkheidsvereisten is de adviesraad geen orgaan meer van de CREG en moeten de adviesraad en het directiecomité van de CREG onafhankelijk van elkaar werken. Toch blijven enkele banden met de CREG bestaan. Zo draagt de CREG de werkingskosten van de adviesraad⁴⁴ en verstrekt ze administratieve en logistieke ondersteuning en personeel. De adviesraad kan ook nog adviezen of onderzoeken suggereren (maar niet meer eisen) aan de CREG. De Raad van State hekelde bij de omvorming van de Algemene Raad naar de Adviesraad deze punten. Volgens de OESO is de financiering van representatieve organisaties niet de verantwoordelijkheid van een regulator maar van de administratie. Volgens de FOD Economie is de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB), eerder dan de AD Energie, de meest geschikte structuur om de Adviesraad onder te brengen.

3.2.6 Conclusie

De CREG voldoet aan de meeste normen inzake onafhankelijkheid. Toch zijn nog enkele punten vatbaar voor verbetering. Uit de bundeling van uitvoerende en beheerstaken in het directiecomité volgt een grote machtsconcentratie. Dat de regering de leden van het directiecomité aanstelt zonder parlementaire inbreng, strookt niet met de geest van het derde energiepakket. Het vereiste roulatiemechanisme wordt niet nageleefd. De bepalingen inzake onafhankelijkheid van het personeel kunnen beter worden uitgewerkt. De contacten met sector en overheid kunnen transparanter en moeten worden bijgehouden. De ondersteuning van de Adviesraad Gas en Elektriciteit zou eerder de taak van de administratie moeten zijn dan die van de CREG. De FOD Economie stelt voor de adviesraad onder te brengen bij de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

3.3 Transparantie

Transparantie is een voorwaarde opdat de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de regulator kunnen worden nagegaan. De verregaande autonomie van de regulator heeft hoge eisen inzake transparantie als tegengewicht.

De volledige werking van de regulator moet transparant zijn. Dit begint met het openbaar maken van alle interne procedures en reglementen, vooral inzake besluitvorming. Ook de voorbereiding van een beslissing, en met name de consultatie van alle belanghebbenden,

⁴⁴ De reële kosten bedroegen in 2014 45.000 euro aan "presentiegeld en onkosten". In de begroting 2015 van de CREG werd 200.000 euro opgenomen voor presentatiegelden, onkosten en externe studies voor de Adviesraad.

moet doorzichtig verlopen. De beslissingen zelf moeten volledig worden gemotiveerd en verantwoord. Ten slotte moeten ze worden gepubliceerd. Gedurende het gehele proces moet de regulator echter ook zorg dragen voor de vertrouwelijkheid van bepaalde types van informatie.

3.3.1 Transparantie inzake werkingsregels

De EU raadt aan dat alle procedureregels, op zijn minst die over besluitvorming, openbaar worden gemaakt. De CREG heeft haar huishoudelijk reglement gepubliceerd op haar website. Ook links naar de toepasselijke wetgeving zijn opgenomen. De samenwerkingsakkoorden die bestaan met andere actoren zijn echter niet beschikbaar.

3.3.2 Raadplegingen

Vooraleer hij belangrijke beslissingen neemt, moet een regulator de belanghebbenden vooraf verwittigen en hen een redelijke termijn verschaffen om te reageren op de voorgestelde beslissing. Het raadplegingsproces zelf moet zo transparant mogelijk verlopen en er moet openbaar over de resultaten ervan worden gerapporteerd. De CEER raadt een minimale consultatieduur aan van acht weken, ACER beveelt zes weken aan met een minimum van vier weken (behalve in zeer specifieke gevallen). Zowel CEER als ACER pleiten voor een voorafgaandelijke publicatie van een jaarlijks werkprogramma met de geplande consultaties.

De wetgeving bepaalt dat de CREG de betrokken elektriciteits- en aardgasbedrijven moet consulteren voor ze een beslissing neemt. Bij het uitwerken van de tariefmethodologie moet ze gestructureerd en transparant overleg plegen met de netbeheerder. Het huishoudelijk reglement preciseert de consultatieprocedure. Tijdens de audit was het huishoudelijk reglement uit 2012 van kracht. Na afloop van de audit heeft de CREG een nieuw huishoudelijk reglement aangenomen, dat eind november 2015 nog niet in werking was getreden. Het nieuwe reglement zal de antwoordtermijn van vijf tot dertig kalenderdagen verlengen naar drie tot zes weken. Het directiecomité kan nog steeds een kortere periode vastleggen als het van oordeel is dat specifieke omstandigheden dat vereisen. Het huishoudelijk reglement bevat verscheidene uitzonderingen op de consultatieplicht. Het gaat onder meer over beslissingen waar in een vroeger stadium al een consultatie (bv. door de netbeheerder) werd uitgevoerd of waar de CREG zelf aan een korte wettelijke termijn is gehouden zodat een consultatie moeilijk haalbaar is. Met de recente verlenging van de antwoordtermijn voldoen de wetgeving en de uitwerking in het huishoudelijk reglement aan de normen, behalve voor het ontbreken van een vooraf gepubliceerd jaarlijks werkprogramma. Volgens de CREG is de opmaak van een jaarlijks werkprogramma met de geplande consultaties, een zogenaamde raadplegingskalender, weinig zinvol, biedt dat weinig toegevoegde waarde en betekent het een aanzienlijke bijkomende administratieve inspanning voor de CREG.

Uit een toetsing van de consultaties voor de akten uit 2014 komen geen belangrijke problemen naar voor. De antwoordtermijn is soms kort, vooral bij beslissingen over Elia (bv. zeven of zelfs vijf dagen). Vaak wordt hierbij vermeld dat Elia wacht op de resultaten. Voor beslissingen over Fluxys Belgium en Fluxys LNG hoeft de CREG vaak geen consultatie meer uit te voeren: zij hebben zelf bij koninklijk besluit vastgelegde consultatieverplichtingen. Voor Elia is dat niet het geval; er is wel een permanente dialoog met gebruikersgroepen maar die consultaties zijn minder openbaar en exhaustief en daardoor, volgens de CREG, niet effectief.

3.3.3 Motivering en verantwoording van beslissingen

Als administratieve overheid is de CREG onderworpen aan de wetgeving op de motivering van bestuurshandelingen. Bovendien verplichten de Elektriciteits- en Gaswet, conform de Europese richtlijnen, de CREG haar beslissingen volledig te motiveren en te verantwoorden. Ze moet daarbij alle elementen waarop de beslissing is gesteund in haar motivering opnemen. De CREG heeft de motiveringsplicht in haar huishoudelijk reglement beknopt maar voldoende uitgewerkt.

3.3.4 Publicatie van akten

De Elektriciteits- en Gaswet bepalen dat alle akten⁴⁵ met een individuele of collectieve draagwijdte, inclusief de documenten die ermee samenhangen (voorbereidende aktes, expertiseverslagen...) moeten worden gepubliceerd. Het huishoudelijk reglement van de CREG bepaalt dat de beslissingen die ze aanneemt, en de voorbereidende documenten, op haar website worden gepubliceerd.

De CREG publiceerde tot nu in de feiten bijna al haar beslissingen, ook sommige van haar studies, maar bijna geen van haar adviezen of voorstellen aan de minister voor Energie. Ze volgde daarmee niet de Europese aanbeveling in de interpretatieve nota om alle akten openbaar te maken. Haar beleid om adviezen en voorstellen niet te publiceren was ook een restrictieve interpretatie van de Belgische wettelijke bepalingen. Een advies van de regulator kan een rol spelen in de besluitvorming van de overheid (ook al hoeft die dat advies niet op te volgen) en dus wel degelijk een individuele of collectieve impact kan hebben.

Tijdens de audit verklaarde de CREG dat de publicatie van de adviezen, als de minister het advies niet volgt, belanghebbenden ertoe kan brengen argumenten uit het advies te gebruiken om in beroep te gaan. Volgens de CREG behoorde een advies of voorstel aan de minister, alleen de minister toe. Ook ten opzichte van het parlement volgde ze deze houding. Zo weigerde de CREG tijdens de hoorzitting van de bevoegde parlementaire commissie over de elektriciteitsbevoorrading en het afschakelplan in september 2014 een kopie van het advies over het afschakelplan te bezorgen. Ze was wel bereid “om te zeggen wat erin staat”⁴⁶.

Begin 2015 bevestigde de CREG nog dit beleid. Ze legde toen een ontwerp van huishoudelijk reglement ter consultatie voor dat expliciet bepaalde dat de CREG andere akten dan beslissingen (adviezen, voorstellen, rapporten, studies, de raadplegingen daaromtrent) niet zou publiceren, tenzij het directiecomité anders besliste. Het nieuwe huishoudelijk reglement, dat werd aangenomen na afloop van de audit maar eind november 2015 nog niet in werking was getreden, vermeldt echter dat andere akten dan beslissingen wel zullen worden gepubliceerd. Daaronder vallen dus ook de adviezen van de CREG. Als deze bepaling effectief wordt uitgevoerd, betekent dat een belangrijke stap op het vlak van transparantie.

3.3.5 Bescherming van vertrouwelijke informatie

Bij de uitvoering van zijn plicht tot transparantie moet een regulator, conform de Europese richtlijnen en hun omzetting in de Belgische wetgeving, de vertrouwelijkheid van bepaalde gegevens in acht nemen. Sommige gegevens zijn immers commercieel gevoelig of bevat-

⁴⁵ Een akte van de CREG is een document dat door haar directiecomité werd goedgekeurd. Het kan gaan om een beslissing, maar ook over een voorstel, advies, aanbeveling, studie, onderzoek, richtsnoer enz.

⁴⁶ Parl. St. Kamer, CRABV 54 COM 008, p. 21.

ten persoonsgegevens en hun bekendmaking kan schadelijk zijn voor de betrokkenen. De regulator moet dus een evenwichtsoefening maken tussen maximale transparantie in het algemeen belang en respect voor de individuele belangen van de betrokkenen. De CREG heeft sinds haar oprichting verschillende mededelingen en richtsnoeren uitgevaardigd.

In 2006 beschreef de CREG uitvoerig de procedure voor de publicatie van documenten in een “mededeling inzake de communicatie van beslissingen, voorstellen, adviezen en studies”. Maximale transparantie werd nagestreefd, waarbij uitzonderingen op publicatie steeds restrictief moesten worden geïnterpreteerd (want uitzonderingen op een grondrecht). De CREG inspireerde zich daarbij op de visie van de Commissie voor de Toegang tot Bestuursdocumenten en rechtspraak van het Europees Hof. Bepaalde types van informatie werden als vertrouwelijk bestempeld (winstprognoses, gedetailleerde bedrijfsinformatie inzake kostenstructuur, operationeel beleid of investeringsprojecten enz.). Op basis van haar ervaring zou de CREG jaarlijks een lijst publiceren van twee soorten van gegevens: die waarvoor zij de vertrouwelijkheid had aanvaard, en die waarvoor dat niet het geval was. In de praktijk werd een dergelijke lijst niet gepubliceerd.

In 2010 kwam de CREG echter tot het oordeel dat de “mededeling” verder ging dan wat strikt wettelijk vereist was en haar zo onnodig in de problemen kon brengen. Er werd onder meer verwezen naar problemen met een energiebedrijf (dat tegen publicatie van bepaalde gegevens was) en met een milieuvereniging (die gegevens opvroeg). De CREG wou een maximale publicatievrijheid verwerven. De mededeling uit 2006 werd daarom vervangen door een nieuwe. De nieuwe mededeling bestond echter louter uit de inleiding van de oorspronkelijke mededeling en de verklaring dat het de CREG toekwam te oordelen wat vertrouwelijk was en of de betrokkenen daarover moesten worden geraadpleegd. Omdat de titel ongewijzigd bleef en het document niet werd gedateerd kon de lezer niet weten dat er een eerdere, sterk verschillende, versie had bestaan. Luidens de notulen van het toenmalige directiecomité werd de wijziging bewust in de zomermaanden uitgevoerd en werd er niet naar verwezen in de nieuwsbrief.

In 2012 bepaalde de wetgever dat de regels over transparantie in het huishoudelijk reglement moesten worden opgenomen. De hierboven vermelde mededeling werd vanaf dan niet meer gebruikt. Het huishoudelijk reglement bepaalt louter dat de CREG geen vertrouwelijke informatie zal verspreiden en dat ze, als ze dat nodig acht, daarover de betrokkenen zal bevragen. Het huishoudelijk reglement geeft een omschrijving op hoofdlijnen van wat vertrouwelijke informatie uitmaakt.

In 2012 bepaalde de wetgever ook dat de CREG richtsnoeren over vertrouwelijke informatie moest opstellen voor de publicatie van haar tariefbeslissingen. In augustus 2014 nam de CREG dergelijke richtsnoeren aan en in augustus 2015 werden quasi identieke richtsnoeren aangenomen die nu geldig zijn voor alle beslissingen (dus niet alleen tariefbeslissingen) van de CREG. De CREG onderstreept dat de richtsnoeren volgens haar geen bindende kracht of reglementair karakter maar slechts een indicatieve waarde hebben. De CREG behoudt dus een zekere vrijheid.

Volgens de richtsnoeren beschouwt de CREG informatie vertrouwelijk als ze aan enkele cumulatieve criteria voldoet. Beknopt gaat het over geheime informatie, die door haar aard handelswaarde bezit. De richtsnoeren zijn geënt op WHO-normen, die ook opgenomen

zijn in een voorstel van Europese richtlijn inzake vertrouwelijke bedrijfsgegevens. De CREG concretiseert dit in een korte lijst van types van informatie die in principe als vertrouwelijk of als niet-vertrouwelijk worden beschouwd. Vertrouwelijk zijn onder meer gedetailleerde kosteninformatie, kostenberekening of kostenstructuur van een bedrijf, klantenbestanden en commerciële strategie. Enkele types van informatie worden als vertrouwelijk beschouwd voor de meeste energiebedrijven maar niet voor bedrijven die een monopolie hebben (bv. de transmissienetbeheerders). Een monopoliesituatie, met de risico's die ze meebrengt, leidt immers tot hogere eisen inzake transparantie.

Een inhoudelijke vergelijking van de richtsnoeren met de mededeling uit 2006 is niet eenvoudig, omdat vaak verschillende maar wel gelijkaardige termen worden gehanteerd. In grote lijnen stemmen ze overeen. De richtsnoeren hernemen echter niet het principe van tijdelijkheid: volgens de mededeling uit 2006 verloren gegevens van vijf jaar oud, tenzij tegenbewijs, hun vertrouwelijke karakter. Ook ontbreekt de vroegere expliciete vermelding dat alle uitzonderingen op publicatie steeds restrictief moeten worden geïnterpreteerd en dat in bepaalde gevallen het algemeen belang sterker moet doorwegen dan bepaalde particuliere belangen. Niettemin vermelden de richtsnoeren dat de CREG marge behoudt om een a priori vertrouwelijk gegeven als niet vertrouwelijk te beschouwen en omgekeerd. Veel zal dus afhangen van de implementatie in de praktijk.

3.3.6 Publicatie in de praktijk

Het Rekenhof heeft de publicatiepraktijk getoetst aan de hand van de akten die het directiecomité in 2014 heeft aangenomen. Het heeft onderzocht welke akten al dan niet werden gepubliceerd, maar niet welke passages in de gepubliceerde akten werden geschrapt⁴⁷.

Uit de toetsing bleek dat de CREG 53 van haar 59 *beslissingen* had gepubliceerd. De beslissing over het tariefverslag met inbegrip van saldi voor 2013 van Elia werd niet gepubliceerd. Volgens de CREG bevat dit verslag zoveel vertrouwelijke gegevens dat een gecensureerde tekst zo goed als onbruikbaar zou zijn voor de lezer. Het ging onder meer over gedetailleerde informatie over de kosten van de windparken, over contracten met consultants en over de kosten van de strategische reserve (waaruit de productiekosten van individuele producenten zouden kunnen worden afgeleid). Vijf andere beslissingen over de toekenning of verkoop van groenestroomcertificaten voor elektriciteit uit windenergie, werden na het afsluiten van deze audit alsnog gepubliceerd. Volgens de CREG hadden deze beslissingen een beperkte toegevoegde waarde voor het publiek, waardoor hun publicatie minder prioritair was.

Bijna alle *adviezen en voorstellen* van de CREG aan de minister voor Energie (48 op 50) bleven vertrouwelijk en werden niet gepubliceerd.

De meerderheid van de *studies en verslagen* van de CREG (13 op 18) werden gepubliceerd. Niet gepubliceerde studies gingen onder meer over de aansluiting van de geplande offshore windmolenparken (omdat ze gedetailleerde kosteninformatie bevatten), of over de bepaling van het marktaandeel van kandidaten voor nieuwe elektriciteitscentrales (wegens vertrouwelijke informatie). Een monitoringverslag over de evolutie van indexeringsparame-

⁴⁷ Daartoe zou het Rekenhof de vertrouwelijke versies van de akten moeten opvragen om ze te vergelijken met de gepubliceerde. Tijdens de audit heeft het Rekenhof geen vertrouwelijke versies van beslissingen opgevraagd.

ters van leveranciers werd niet gepubliceerd omdat dit, volgens de CREG, verwarring zou creëren. In 2015 zou dat jaarlijks verslag wel worden gepubliceerd mits bijvoeging van een verklarende nieuwsbrief.

De jaarverslagen van de CREG bevatten als bijlage een lijst met alle akten die het directiecomité tijdens dat jaar heeft aangenomen. Tot 2012 duidde een kleurcode aan of de akten al dan niet waren gepubliceerd. Dat gaf een transparant overzicht. Sinds 2013 ontbreekt deze kleurcode. De lezer moet op de website van de CREG de akte opzoeken. Als ze niet consulteerbaar is, werd ze niet gepubliceerd. De CREG liet ondertussen weten dat ze in de toekomst alle akten zal publiceren (eventueel ontdaan van vertrouwelijke informatie).

3.3.7 Passieve transparantie

Naast *actieve* transparantie (de informatie die de CREG op eigen initiatief publiceert) bestaat ook *passieve* transparantie: het recht voor betrokkenen om zelf documenten op te vragen. Als federale administratieve overheid is de CREG onderworpen aan de wetgeving op openbaarheid van bestuur. Sinds 2009 heeft de CREG zestien aanvragen voor informatie ontvangen. De meeste kwamen van energiebedrijven, enkele van particulieren. Twee aanvragen kwamen van de overheid, één van een parlementaire commissie en één van een milieuvereniging. Meestal bezorgde de CREG een versie ontdaan van vertrouwelijke informatie, enkele keren weigerde ze de aanvraag. De aanvraag van de milieuvereniging werd beslecht voor de rechtbanken. Ze was één van de redenen waarom de CREG in 2010 haar mededeling inzake communicatie introk. Actieve transparantie kan inderdaad leiden tot het opvragen van bijkomende informatie via passieve transparantie. De vrees voor dergelijke vragen verklaart bijvoorbeeld de terughoudendheid om de agendapunten van vergaderingen met andere actoren te publiceren (zie verder punt 3.6.2 - samenwerking tussen de CREG en de regionale energieregulators).

3.3.8 Conclusie

De CREG voldoet globaal aan de normen inzake transparantie. De CREG publiceerde voorheen bijna nooit haar adviezen en voorstellen aan de minister voor Energie en weigerde ze aan het parlement te bezorgen. Deze handelwijze was niet verenigbaar met de transparantie die van een regulator mag worden verwacht. De CREG heeft ondertussen haar standpunt gewijzigd en verklaarde dat ze in de toekomst alle akten zal publiceren. Als dat effectief gebeurt, betekent dat een belangrijke stap op het vlak van transparantie.

Voor de omgang met vertrouwelijke gegevens vaardigde de CREG recent richtsnoeren uit. Het zal vooral van de implementatie in de praktijk afhangen of het algemeen belang waar nodig primeert op de individuele belangen van vertrouwelijkheid. Het parlement moet ook over potentieel gevoelige onderwerpen kunnen beschikken over een minimum aan informatie om het parlementair debat mogelijk te maken.

3.4 Verantwoording

3.4.1 Verantwoordingsplicht

In uitvoering van het derde pakket Europese richtlijnen over energie, legde de wetgever het toezicht op de CREG sinds 2012 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Het is dan ook aan de Kamer dat de CREG verantwoording moet afleggen.

Conform de wettelijke bepalingen legt het directiecomité uiterlijk op 30 oktober aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers een ontwerp van begroting, vergezeld van een beleidsnota, voor het volgende kalenderjaar ter goedkeuring voor. Beide documenten worden door het directiecomité van de CREG voorgesteld in de commissie Bedrijfsleven van de Kamer van Volksvertegenwoordigers⁴⁸, gevolgd door een vragenronde. Op basis van het verslag en de stemming in de commissie geeft de plenaire vergadering van de Kamer nadien haar goedkeuring aan de begroting. Daarnaast kan het directiecomité in de loop van het kalenderjaar op vraag van de commissie Bedrijfsleven worden gehoord over actuele, specifieke thema's. Dat gebeurde tweemaal sinds de aanstelling van het nieuwe directiecomité⁴⁹.

Na afloop van het kalenderjaar zendt de CREG, vóór de wettelijke deadline van 1 mei, aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers een jaarverslag over het afgelopen kalenderjaar, inclusief de jaarrekening en het verslag van de bedrijfsrevisor. Dit verslag wordt ook gepubliceerd op de internetsite van de CREG en ter informatie gestuurd naar de minister bevoegd voor energie. Er volgt geen bespreking in het parlement. Ook aan ACER en de Europese Commissie stuurt de CREG jaarlijks een uitgebreid verslag over haar activiteiten en de uitvoering van haar opdrachten⁵⁰. De wetgeving bepaalt ten slotte ook dat de CREG geregeld aan het parlement en/of de minister moet rapporteren over een aantal specifieke taken⁵¹. Bij de controle door het Rekenhof eind april 2015 voldeed de CREG hier nagenoeg volledig aan⁵².

De CREG moet in haar jaarverslag rapporteren over de uitvoering van haar wettelijke opdrachten, de getroffen maatregelen en de behaalde resultaten voor elk van die opdrachten. Ze doet dit via een "vergelijkend verslag" dat als bijlage bij het jaarverslag wordt gevoegd⁵³. Hierin worden per doelstelling uit het beleidsplan de eraan gekoppelde acties opgesomd, telkens met vermelding van hun graad van uitvoering (zes mogelijke scores gaande van "niet verwezenlijkt" tot "betere resultaten dan verwacht") en een korte verklaring indien acties niet werden verwezenlijkt. Samenvattend wordt de globale graad van verwezenlijking voor alle acties en voor alle doelstellingen samen in een diagram weergegeven. In 2014 werd bijvoorbeeld 84% van de acties volledig verwezenlijkt. Er wordt echter geen expliciete koppeling gemaakt met de doelstellingen en opdrachten uit de wetgeving (zie ook punt 2.1), zodat de mate waarin de CREG tegemoetkomt aan de doelstellingen en opdrachten uit de wetgeving niet duidelijk is. In het jaarverslag zelf wordt daarnaast de evolutie van de elektriciteits- en aardgasmarkt uitvoerig beschreven, met vermelding van de werkzaamheden van de CREG in de betreffende domeinen. Een impactanalyse van haar werkzaamheden ontbreekt. Evenmin werd een eenduidige set van performantie-indicatoren uitgewerkt. Dit bemoeilijkt een periodieke evaluatie van het regulatiesysteem en van de effectieve en efficiënte werking van de CREG.

⁴⁸ Volledige benaming: de commissie voor het Bedrijfsleven, het Wetenschapsbeleid, het Onderwijs, de Nationale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen, de Middenstand en de Landbouw.

⁴⁹ 24 september 2014 over de rol van de CREG in de bevoorradingszekerheid en 23 maart 2015 over de nucleaire winst.

⁵⁰ CREG, *Rapport Annuel de la Belgique à la Commission européenne et ACER*, 27 juni 2013, www.ceer.eu.

⁵¹ Het gaat om rapporteringen over de uitbetalingen voor de degressiviteit op offshore toeslagen, de fondsen, de tariefmethodologie, de vangnetregeling en het steunmechanisme groenestroomcertificaten.

⁵² Het laatste verslag over het steunmechanisme groenestroomcertificaten dateert van 26 juni 2013. In 2014 werd geen verslag gemaakt, wegens een voorstel tot wijziging van het betreffende koninklijk besluit.

⁵³ CREG, *Vergelijkend verslag van de doelstellingen geformuleerd in het beleidsplan van de CREG en van de verwezenlijkingen van het jaar 2014*, www.creg.be.

Het jaarverslag bevat, conform de wet, de staat en mate van dekking van de werkingskosten, een overzicht van de activa en passiva en het verslag van de bedrijfsrevisor. De rapportering over de besteding van de begroting is echter summier. Zo is er geen analyse van de afwijking van de verschillende kostenrubrieken ten opzichte van de begroting, geen analyse van het personeelsbestand of van de personeelskosten en de evolutie ervan, weinig informatie over de algemene werkingskosten en geen informatie over investeringen. Evenmin wordt weergegeven hoe de beschikbare middelen worden verdeeld over de verschillende opdrachten van de CREG en hoe hierbij prioriteiten worden bepaald. Er gebeurt geen toewijzing van de kosten over de elektriciteits- en de gassector.

Het directiecomité rapporteert niet over de wijze waarop het toezicht houdt op kwaliteit en de efficiëntie van de activiteiten van de personeelsleden, of op hun integriteit en professionaliteit.

3.4.2 Conclusie

De CREG voldoet aan de wettelijke verplichtingen over verantwoording. Over de mate van uitvoering van de wettelijke opdrachten, het bereiken van de wettelijke doelstellingen en de impact van de werkzaamheden van de CREG, beschikt de Kamer van Volksvertegenwoordigers als toezichthoudende overheid echter niet over alle informatie.

3.5 Beroepsmogelijkheden en geschillen

3.5.1 Beroepsmogelijkheden

Volgens de Europese regelgeving moet tegen een beslissing van een regulator beroep kunnen worden aangetekend bij een instantie die onafhankelijk is van de betrokken partijen en de overheid. Tegen de administratieve rechtshandelingen van Belgische administratieve overheden kan beroep worden ingesteld bij de Raad van State. Tot 2005 was deze instelling dan ook bevoegd voor beroepen tegen beslissingen van de CREG.

In 2005 heeft de wetgever deze bevoegdheid overgeheveld naar het hof van beroep van Brussel⁵⁴, onder meer wegens de nood aan een snelle behandeling en de specifieke materie. Het hof van beroep houdt voor zaken in verband met beslissingen van de CREG zitting zoals in kort geding en doet uitspraak over de grond van de zaak met volle rechtsmacht. Volgens de CREG worden in de praktijk de beroepen tegen beslissingen van de CREG meestal toevertrouwd aan één welbepaalde kamer van het hof van beroep.

De overheveling van de Raad van State naar het hof van beroep te Brussel heeft een impact gehad op de uitkomst van de beroepen tegen beslissingen van de CREG. De Raad van State had slechts één enkel beroep ingewilligd en 31 beroepen verworpen of onontvankelijk verklaard. In 273 beroepen deed de tegenpartij afstand van geding. Het hof van beroep daarontegen willigde 76 keer een beroep in, tegenover 13 verworpen beroepen en 196 beroepen waar afstand van geding werd gedaan⁵⁵.

⁵⁴ De overheveling, bij wet van 27 juli 2005, had initieel betrekking op een limitatieve lijst van types beslissingen. In 2012 werd de bevoegdheid van het hof van beroep uitgebreid tot alle beslissingen van de CREG. Tegen bepaalde beslissingen van de CREG over de controle op de toepassing van het technisch reglement kan beroep worden ingesteld bij de Belgische Mededingingsautoriteit. Bij het afsluiten van de audit was nog maar één dergelijke zaak ingeleid.

⁵⁵ Stand van zaken op 26 november 2014.

Volgens de CREG bestaat er een verschil in visie over de draagwijdte van de beoordelingsbevoegdheid van de CREG bij de uitoefening van haar taken. De CREG interpreteerde haar bevoegdheden verrat in het derde energiepakket ruim, het hof van beroep veel strikter.

In een studie uit 2011⁵⁶ liet de CREG opmerken dat volgens haar een rechtscollège, buiten de marginale wettigheidstoetsing, de oppurtunititeit van haar beslissingen niet in twijfel kon trekken, overeenkomstig het principe van de scheiding der machten. Anders zou het hele reguleringssysteem volgens haar kortsluiten. Zoals vermeld oordeelt het hof van beroep met “volle rechtsmacht”: volgt hieruit dat het hof niet alleen een beslissing kan vernietigen maar ook een beslissing kan wijzigen of zelf een nieuwe beslissing nemen? De rechtspraak blijkt hierover niet eensgezind. Sommige kamers van het hof van beroep zijn hierin terughoudend en vinden dat de CREG na vernietiging zelf een nieuwe beslissing moet nemen. De kamer die de meeste beroepen behandelt, verklaart zich principieel bevoegd om een beslissing van de CREG te hervormen⁵⁷. In dat opzicht kan worden verwezen naar een voorontwerp van wet uit 2012 tot oprichting van een *Markthof*, een specifiek administratief rechtscollège dat beroepen tegen de beslissingen van de sectorale regulatoren en de Belgische Mededingingsautoriteit zou behandelen. Deze piste werd verlaten, maar interessant is dat het voorontwerp van wet expliciet vermeldde dat het Markthof ook de bevoegdheid zou hebben gehad een eigen beslissing in de plaats te stellen van de aangevochten beslissing.

Eind 2010 nam de CREG het ongebruikelijke initiatief magistraten van het hof van beroep te Brussel en het Hof van Cassatie aan te schrijven met een kritische analyse van de rechtspraak van de kamer die de meeste beroepen behandelde, omdat volgens de CREG het vermoeden van onpartijdigheid van het hof in het gedrang dreigde te komen. Volgens de CREG paste dat initiatief in een periode waar bepaalde netbeheerders systematisch beroep instelden tegen de tarifaire beslissingen van de CREG. De argumenten van de CREG werden quasi altijd verworpen door het hof van beroep, zodat de CREG zich zelfs niet meer kon schikken naar eerder uitgesproken rechtspraak. Daardoor werd de tarifaire bevoegdheid van de CREG eigenlijk verlamd. Volgens de CREG is de situatie sindsdien veranderd en moet de analyse uit 2010 worden gerelativeerd. Ten dele heeft de CREG een koerswijziging uitgevoerd, ten dele spelen externe factoren mee.

De koerswijziging bestaat volgens de CREG erin dat ze voorrang wil geven aan een permanente dialoog met alle belanghebbenden, om zo oplossingen te zoeken en beroepsprocedures te vermijden. De CREG heeft ook ingestemd met dadingen met actoren die haar stelselmatig voor het gerecht daagden. Daarbij speelden ook budgettaire redenen (juridische kosten) een rol.

De CREG wijst vervolgens op externe factoren. De uitgebreidere consultatieprocedure die de wetgever in 2012 invoerde, heeft volgens de CREG potentiële problemen van bij de bron voorkomen en geleid tot een betere motivering van beslissingen. Het Grondwettelijk Hof heeft de CREG op verschillende punten ongelijk gegeven over de omzetting van het derde energiepakket in nationale wetgeving en – volgens de CREG – de restrictieve interpretatie van haar bevoegdheden door het hof van beroep bevestigd. Daarom gebruikt de CREG haar

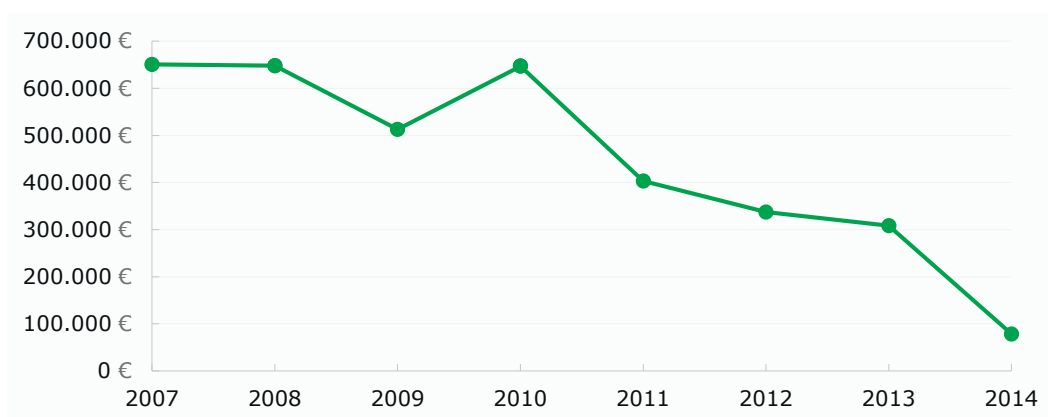
⁵⁶ CREG, Studie (F) 111006-CDC-1111, p. 141.

⁵⁷ C. Degreef en S. De Somer, “Accountability van de federale en de Vlaamse Energieregulator of toezicht op de toezichthouders na het derde energiepakket”, *Milieu- en energierecht*, 2(2013), p.77-99.

vroegere argumentatie niet meer tijdens de procesvoering. Daarnaast werd, voor Fransstalige beroepen, een andere kamer van het hof van beroep te Brussel bevoegd (de kamer waarmee een meningsverschil bestond blijft bevoegd voor Nederlandstalige beroepen). Tot slot had het merendeel van de beroepen betrekking op distributietarieven, een bevoegdheid die is overgedragen aan de regionale energieregulators.

De juridische kosten van de CREG zijn de voorbije jaren bijzonder sterk gedaald. Het is niet duidelijk in welke mate die daling wordt veroorzaakt door de koerswijziging en in welke mate door de vermelde externe factoren of budgettaire beperkingen.

Figuur 1 – Evolutie van de juridische kosten van de CREG (in euro)



Bron: CREG

Op zichzelf is een daling van de juridische kosten van de CREG niet noodzakelijk positief voor alle belanghebbenden, in het bijzonder voor de verbruikers. Beroepen tegen beslissingen van de CREG worden veelal ingesteld door netbeheerders en energiebedrijven. Tot nu toe werden geen beroepen ingesteld door verbruikers, verenigingen van verbruikers of de regering⁵⁸. Er mag worden verondersteld dat een betrokken partij beroep aantekent als ze hoopt financieel voordeel te halen uit de vernietiging van de beslissing van de CREG.

Een voorbeeld uit 2012, aangehaald door de CREG, zijn de injectietarieven. De CREG had in dat dossier beslist ongeveer 150 miljoen euro per jaar van de werkingskosten van de netwerkbeheerder voor elektriciteit ten laste te leggen van de elektriciteitsproducenten. De producenten gingen in beroep en het hof van beroep vernietigde de beslissing. In de beslissing die de CREG, op vraag van het hof van beroep, vervolgens op basis van een nieuw voorstel van de netwerkbeheerder nam, werd het aandeel van de producenten tot ongeveer 75 miljoen euro per jaar teruggebracht. De overige 75 miljoen euro kwam daardoor ten laste van de verbruikers.

Dit voorbeeld toont aan dat beslissingen van de CREG een groot financieel belang kunnen hebben, bv. voor de verbruikers. De juridische kosten van de CREG moeten dan ook in verhouding worden gezien tot de belangen.

⁵⁸ Met uitzondering van een beroep ingesteld door FEBELIEC, de federatie van Belgische industriële energieverbruikers. Particulieren hebben in hun hoedanigheid van (fotovoltaïsche) producent de netvergoeding aangevochten.

In 2013 merkte een lid van het directiecomité van de CREG in de Kamer van Volksvertegenwoordigers nog op: *“de uitgavenbeperking inzake advocatenkosten mag geen reden tot blijdschap zijn, want die maatregel betekent dat de CREG ervan afziet zich in rechte te verdedigen. Dergelijke bezuinigingen vallen geenszins als “goed” te bestempelen.*”⁵⁹ Volgens de OESO moet een regulator overigens extra middelen kunnen krijgen voor onverwachte rechtszaken waarvan de afhandeling een groot algemeen belang heeft. Een dergelijke procedure bestaat niet voor de CREG.

Een regulator mag niet uit financiële overwegingen nalaten zich in rechte te verdedigen of om dezelfde reden zijn beslissingen afzwakken om geschillen te vermijden. De verdediging van het algemeen belang heeft voorrang. Anders dan bij beroepen tegen beslissingen, is er geen spoor van de impact van een mogelijk te grote inschikkelijkheid van een regulator. Het is de regulator die moet oordelen over de juiste grens. Zoals bij de koerswijziging van de CREG naar een meer consensuele aanpak, valt de nieuwe preventieve houding inzake mogelijke juridische geschillen binnen de discretionaire beheersmarge van de regulator. Zoals bij de consensuele aanpak vergt deze preventieve houding de grootst mogelijke transparantie, om te kunnen aantonen dat het algemeen belang steeds wordt nagestreefd. De nodige financiële middelen moeten beschikbaar blijven om, zo nodig, het algemeen belang op een optimale manier juridisch te verdedigen.

De website van de CREG bevat een periodiek bijgewerkte lijst van de beroepen ingesteld tegen de beslissingen van de CREG en de uitkomst ervan. Er is geen rechtstreekse link naar de arresten. In tegenstelling tot de arresten van de Raad van State worden die van het hof van beroep niet systematisch gepubliceerd. Als het beroep tegen een beslissing werd ingewilligd, wordt dat niet bij die beslissing op de website van de regulator vermeld. De CREG werkt aan een oplossing voor deze problemen. In 2016 komt er een nieuwe website met meer mogelijkheden. Elke akte zal een eigen webpagina krijgen, met in voorkomend geval een link naar het relevante arrest.

3.5.2 Klachten

Sinds 2012 kan een belanghebbende die zich geschaad acht door een beslissing van de CREG, binnen vijftien dagen een klacht indienen bij de CREG om de zaak opnieuw te laten onderzoeken. De CREG moet binnen twee maanden over de klacht te beslissen. Een klacht heeft geen schorsende werking. Ze sluit de indiening van een formeel gerechtelijk beroep niet uit en is er geen voorwaarde voor. Bij het afsluiten van deze audit was slechts tweemaal een klacht ingediend. Volgens de CREG komt dit waarschijnlijk omdat een klacht geen schorsend effect heeft en omdat een belanghebbende het onwaarschijnlijk zal achten dat de CREG in eenzelfde dossier plots anders zou beslissen, tenzij nieuwe elementen zouden opduiken.

3.5.3 Geschillen

Volgens de Elektriciteitsrichtlijn moeten partijen die een klacht hebben tegen een transmissie- of distributiesysteembeheerder, die klacht kunnen voorleggen aan de regulator.

⁵⁹ Begroting en beleidsplan 2013 van de CREG, *Parl. St. Kamer*, DOC 53 2598/001, p. 11.

De wetgever heeft ervoor gekozen een geschillenkamer op te richten, die zoals het directiecomité, een “orgaan” van de CREG zou vormen. De geschillenkamer moet bestaan uit een voorzitter – magistraat van rechterlijke orde – en twee experten. Personeelsleden van de CREG mogen geen lid zijn. Als reden waarom niet de CREG zelf de geschillen zou beslechten, werd onder andere de vrees vermeld dat de CREG rechter en partij zou zijn⁶⁰. De CREG was het niet eens met die argumentatie.

De geschillenkamer is niet operationeel. De benoemingen van magistraten ontbreken, ook de procedureregels werden niet bij koninklijk besluit vastgelegd. In afwachting moet een netgebruiker een beroep doen op de gewone rechtbanken.

3.5.4 Conclusie

De vereiste beroepsmogelijkheden tegen de beslissingen van de CREG bestaan. De huidige preventieve houding van de CREG inzake mogelijke juridische geschillen valt binnen de discretionaire beheersmarge van de regulator, maar noodzaakt de grootst mogelijke transparantie. Een regulator mag wegens financiële redenen niet nalaten het algemeen belang juridisch te verdedigen: de nodige middelen voor een degelijke verdediging dienen steeds beschikbaar te zijn. De juridische kosten van de regulator moeten steeds gezien worden in verhouding tot de bijzonder belangrijke financiële belangen die soms op het spel kunnen staan. Verder is de geschillenkamer, die eventuele geschillen tussen netbeheerder en netgebruiker moet beslechten, niet operationeel.

3.6 Samenwerking

3.6.1 Samenwerkingsakkoorden

De samenwerking tussen een regulator en andere Europese, federale en regionale actoren moet duidelijk en openbaar verlopen. Alle samenwerkingsakkoorden moeten openbaar worden gemaakt. Een correcte samenwerking vermijdt overlappingsen en hiaten en beperkt de administratieve last voor de betrokken ondernemingen die wordt veroorzaakt door de controles.

Op Europees vlak werkt de CREG samen met ACER (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*) op basis van de Europese verordening en met CEER (*Council of European Energy Regulators*) op basis van de oprichtingsakte van die associatie. Er bestaan ook memoranda met afspraken met CEER, de vereniging van noordwestelijke gasregulators GRI⁶¹ en de Griekse energieregulator RAE.

Op federaal vlak werkt de CREG samen met de AD Energie op basis van de wetgeving. Er is geen specifiek samenwerkingsakkoord. Dat zou volgens de CREG en de AD Energie geen praktische problemen stellen.

Er is een vorm van samenwerkingsakkoord tussen de CREG en de ombudsdienst voor Energie, onder de vorm van de goedkeuring door de CREG van het deel van het huishoudelijk reglement van de ombudsdienst dat handelt over de samenwerking met de energieregulators. De ombudsdienst behandelt als “enig loket” klachten van een eindafnemer over een

⁶⁰ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 117/2013 van 7 augustus 2013.

⁶¹ Zweden, Denemarken, Verenigd Koninkrijk, Noord-Ierland, Duitsland, Nederland, Frankrijk, België.

elektriciteits- of gasbedrijf. De ombudsdienst verdeelt vragen en klachten over de bevoegde federale en gewestelijke diensten. Periodiek zijn er formele vergaderingen tussen de CREG en de ombudsdienst. In de periode 2013-2014 heeft de ombudsdienst veertien klachten doorgestuurd naar de CREG. Het betrof vooral klachten over de netvergoeding voor zonnepanelen en over prijzen. De CREG heeft een antwoord op deze klachten bezorgd aan de ombudsdienst, die vervolgens de betrokkenen heeft ingelicht.

Bij het afsluiten van deze audit had de CREG nog geen samenwerkingsakkoord met de Belgische Mededingingsautoriteit (BMA) (zie ook 2.3.2). Wel hebben de voorzitters geregeld contact. De CREG heeft, op vraag van de BMA of op eigen initiatief, in verschillende dossiers inlichtingen verschaft aan de BMA. Overeenkomstig de Elektriciteits- en Gaswet mag de CREG vertrouwelijke informatie aan de BMA bezorgen. De BMA kan momenteel maar beperkte informatie leveren aan de CREG omdat de nodige uitvoeringsbesluiten ontbreken.

De liberalisering van de energiemarkt heeft geleid tot het ontstaan van energiebeurzen. Zowel de CREG als de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA) zijn toezichthouder op Belpex, de Belgische elektriciteitsbeurs. Ook door de groei in de handel van energiederivaten (financiële producten waarvan de waarde wordt bepaald door de energiemarkt) moeten de energie- en de financiële regulator steeds vaker samenwerken. Die samenwerking is ook nodig in het kader van de uitvoering van Europese verordeningen (bv. REMIT). De elektriciteitswet werd ingevolge de REMIT-verordening aangepast zodat de CREG informatie kan uitwisselen met de FSMA. Beide regulatoren hebben echter nog geen samenwerkingsakkoord gesloten of zijn daarover gesprekken begonnen. De voorzitters van beide instellingen ontmoeten elkaar wel informeel.

De beleidsnota 2015 van de CREG vermeldt dat contacten met andere federale overheidsinstanties systematischer moeten verlopen en herhaalt de mogelijkheid samenwerkingsakkoorden met hen te sluiten.

3.6.2 Samenwerking met de regionale energieregulatoren

De CREG heeft wettelijk de taak met de regionale energieregulatoren (Brugel, CWaPE en VREG) samen te werken en ook – in formele samenwerking met de regionale regulatoren – de Belgische regulatoren te vertegenwoordigen op Europees niveau (ACER).

Deze samenwerking gebeurt voornamelijk in het kader van het Forum van Belgische Regulatoren voor Elektriciteit en Aardgas (FORBEG). Daarnaast is ook bilateraal overleg mogelijk tussen de CREG en een regionale regulator. FORBEG komt tweemaandelijks samen en omvat verschillende werkgroepen over diverse thema's. In 2014 werden binnen FORBEG schriftelijke afspraken gemaakt over de werking van de werkgroep 'Europa', onder meer ten gevolge van een uitspraak van het Grondwettelijk Hof uit 2013 dat onderstreepte dat de CREG voor de Europese vertegenwoordiging, conform de Elektriciteits- en Gaswet, in formele samenwerking en overleg met de regionale energieregulatoren moest handelen. De voormelde afspraken werden niet openbaar gemaakt. FORBEG zelf blijft tot nu toe een informeel overlegorgaan.

De publieke informatie over FORBEG is beperkt. Sinds 2014 bevatten de websites van de energieregulatoren eenzelfde beknopte beschrijving van FORBEG. De jaarverslagen van de

CREG besteden een pagina aan de werking van FORBEG, waarbij de voornaamste behandelde thema's worden vermeld.

De CREG verzet zich tegen een formalisering van FORBEG, bv. door het sluiten van een samenwerkingsakkoord. Dat zou volgens de CREG de flexibele werking in het gedrang kunnen brengen. De VREG en Brugel wensen een formeler karakter, ook met het argument van een betere werking. De CWaPE kan zich vinden in de huidige situatie (afspraken inzake Europese vertegenwoordiging, maar niet voor FORBEG in het algemeen).

Op het vlak van transparantie heeft de CREG meermaals vragen van regionale energie-regulators om meer openbaarheid (bv. door het systematisch publiceren van de behandelde agendapunten) afgewezen. Een dergelijke openbaarheid zou kunnen leiden tot het opvragen van informatie, in het kader van de wetten op de openbaarheid van bestuur. Dat beschouwt de CREG als niet wenselijk, met als argument dat vertrouwelijke informatie zou kunnen worden verspreid. In lijn met haar verzet tegen een formalisering van FORBEG meent de CREG dat over FORBEG niet hoeft te worden gecommuniceerd omdat het formeel niet bestaat.

Hoe de samenwerking binnen FORBEG vorm krijgt, moeten de regulators onderling afspreken.

3.6.3 Conclusie

Het Rekenhof concludeert dat er geen aanwijzingen van problemen zijn bij de samenwerking van de CREG met de verschillende Europese, federale en regionale actoren. Wel ontbreken nog verschillende samenwerkingsakkoorden (BMA, FSMA). Soms zijn ze in ontwikkeling (BMA). Niet alle bestaande samenwerkingsakkoorden werden gepubliceerd.

De huidige werking van FORBEG, een informeel overlegorgaan met evenwel formele afspraken voor Europese vertegenwoordiging, zou kunnen worden verbeterd via een formeel samenwerkingsakkoord. De werking van FORBEG is voorts weinig transparant. De CREG moet samenwerken met de regionale regulators om de werking van FORBEG waar nodig bij te sturen.

Hoofdstuk 4

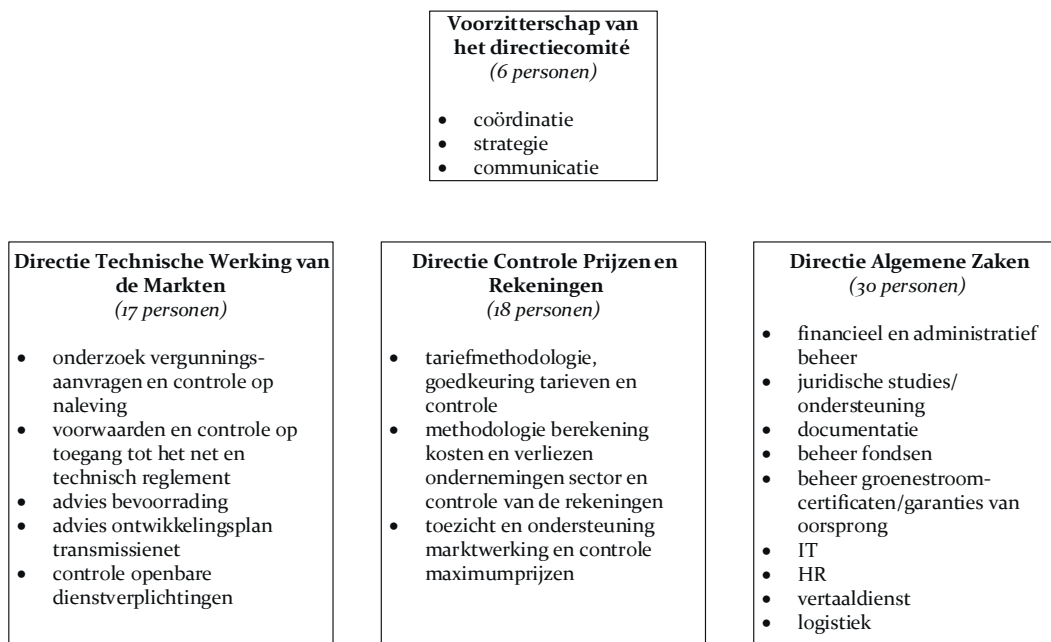
Organisatiebeheersing

Dit hoofdstuk gaat na of de CREG haar middelen efficiënt inzet om haar doelstellingen te behalen. Verschillende normen worden hiervoor getoetst. Zo vereist een efficiënte werking een uitgeschreven strategie die afgestemd is op de doelstellingen van de organisatie en planmatig wordt nagestreefd. Ze vergt bovendien een adequate organisatiestructuur, waarbinnen doeltreffend wordt gecommuniceerd. Ten slotte is een passende ondersteuning door het HRM- en ICT-beleid onontbeerlijk.

4.1 Organisatiestructuur

De organisatiestructuur van de CREG en de belangrijkste taken per directie worden weergegeven in onderstaande figuur. Iedere directie voert zowel taken voor de elektriciteits- als voor de gassector uit.

Figuur 2 – Organigram met belangrijkste taken en personeelsaantal per directie



Bron: Rekenhof op basis van info CREG

Iedere directeur organiseert zelf de werkzaamheden binnen zijn directie. Beslissingen over een officieel standpunt van de CREG of met een financiële impact worden door het directiecomité genomen (personeelszaken, investeringen...).

Verschillende leden van het directiecomité omschrijven de huidige structuur, waarbij het directiecomité tegelijk een uitvoerend en een beslissingsorgaan is, als niet optimaal en

dysfunctioneel. De leden van het directiecomité hebben bijvoorbeeld geen toegang tot alle werkdocumenten, onder meer omdat elke directie zijn eigen elektronisch netwerk heeft. Wanneer een dossier aan het directiecomité wordt voorgelegd, beschikken dus niet alle leden over evenveel achtergrondinformatie en zijn zij afhankelijk van de directeur die het dossier voorlegt voor doorstroming van informatie. Daarnaast dragen de directeurs wel de volledige verantwoordelijkheid over de werking van hun directie, maar kunnen ze bijvoorbeeld niet autonoom beslissen over promoties of ontslagen. De voorzitter heeft geen hiërarchische autoriteit over de directeurs, terwijl hij wel de organisatie moet beheren. Ten slotte ontbreekt alle continuïteit als de directieleden moeten worden vervangen, omdat een raad van bestuur of een gelijkaardige structuur ontbreekt, wat gepaard gaat met een aanzienlijk kennisverlies op operationeel niveau.

De indeling in drie directies en de toewijzing van de taken zijn in de wet vastgelegd. In de praktijk heeft deze indeling geleid tot verkokering. In het verleden zou dat tot spanningen tussen directies hebben geleid, waarbij soms een verbod van communicatie tussen medewerkers van verschillende directies bestond. In haar strategisch plan van 12 juni 2014 heeft de CREG de verkokering van de drie directies als een zwakte geïdentificeerd. Sinds 2014 wordt, met behoud van de taakverdeling, gewerkt aan een betere samenwerking en communicatie tussen de directies. Zo is er de ambitie ieder punt op de agenda van het directiecomité door minstens twee directies samen te laten aanbrengen en onderbouwen, zodat in een vroeg stadium rekening wordt gehouden met raakvlakken, aangezien ieder dossier in bepaalde mate juridische, technische en prijsaspecten bevat. De CREG verwacht dat een dergelijke cultuuraanpassing tijd zal vragen.

4.2 Strategie en opvolging

Na de aanstelling van het nieuwe directiecomité in september 2013 heeft de CREG voor het eerst een strategisch plan opgemaakt⁶². Het beslaat de periode 2013-2019. Het vertrekt van een SWOT-analyse⁶³, waarbij het personeel betrokken werd via focusgroepen. Langs drie strategische assen werden in elf activiteitendomeinen doelstellingen en acties beschreven, met daarnaast een aantal acties om de transversale ondersteunende diensten (HRM, ICT, communicatie...) te optimaliseren. Sinds 2015 wordt het jaarlijkse beleidsplan op dezelfde wijze ingedeeld (zie ook punt 2.1). Deze bottom-up opbouw van de strategie en de afstemming met het beleidsplan zijn positief. Het implementatieproces van de strategie vertoont wel beperkingen.

De doelstellingen werden niet SMART⁶⁴ gedefinieerd en er werden geen prestatiecriteria bepaald, wat de opvolging ervan bemoeilijkt. De termijn per doelstelling werd bijvoorbeeld niet duidelijk en systematisch aangegeven.⁶⁵ De doelstellingen en acties werden ook niet verder geoperationaliseerd; ze werden niet expliciet opgenomen in een planning of toe-

⁶² CREG, Plan Stratégique – révision final, 12/06/2014. Hiervan werd een executive summary meegedeeld aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

⁶³ SWOT staat voor *strengths – weaknesses – opportunities – threats* (sterktes – zwakheden – kansen – bedreigingen).

⁶⁴ SMART staat voor *specifiek – meetbaar – aanvaardbaar – realistisch – tijdsgebonden*.

⁶⁵ De CREG wijst erop aan dat door de omvang van de hervormingen binnen de elektriciteits- en de gasmarkt het moeilijk is doelstellingen te bepalen en uit te voeren op een termijn van één jaar. De realisatie van sommige doelstellingen zal de volledige duurtijd van het strategisch plan vergen, andere doelstellingen zijn richtinggevend op een nog langere termijn. Sommige doelstellingen zullen dan ook jaarlijks terugkomen.

gewezen aan een medewerker, niet ingebracht in een opvolgingstool met toekenning van prioriteiten. Ook wordt de mate van uitvoering in de loop van het jaar niet systematisch gemeten en gerapporteerd. De opvolging van de activiteiten en de toewijzing van taken gebeuren vooral via vergaderingen, waarna telkens notulen en een takenlijst worden opgemaakt. Slechts eenmaal per jaar moeten de diensten gestructureerd rapporteren over de realisatie van de doelstellingen, met het oog op de opmaak van het jaarverslag (zie ook punt 3.4.1). De CREG beschikt niet over uitgeschreven internecontroleprocedures.

In mei 2014 werd een enquête gehouden bij het personeel om na te gaan hoe het de invoering van de nieuwe strategie percipieert. Voor verschillende indicatoren werd een oordeel gevraagd vòòr en na de aanstelling van het nieuwe directiecomité. Hieruit bleek dat zowel de motivatie als het gevoel van autonomie waren gestegen. De resultaten werden met het personeel in twee workshops besproken, waarna een aantal verbeteracties werden gedefinieerd om de betrokkenheid en het engagement van het personeel te verhogen. Een aantal zaken, zoals thuiswerk, werden al gerealiseerd. Daarnaast werden twee grote projecten opgestart: de ontwikkeling van een geïntegreerd en uniform personeelsbeleid, en de verbetering van de interne communicatie.

4.3 Interne communicatie

De interne communicatie binnen de CREG verliep op het ogenblik van de audit van het Rekenhof mondeling, via mail of via de interne nieuwsbrief en was weinig gestructureerd. Er was geen platform om documenten of informatie te delen over de verschillende directies heen en ook binnen de directies waren er weinig gestructureerde gedeelde opslagplaatsen voor informatie en kennisdeling.

Het strategisch plan onderkende deze zwaktes. Er werd expliciet een communicatieplan opgenomen, met verscheidene doelstellingen:

- het delen van een gemeenschappelijke visie door de hele organisatie en het informeren over de gemaakte vooruitgang;
- het versterken van de informatie-uitwisseling over de directies heen;
- het nog verbeteren van het gedrag van de werknemers inzake professionalisme, teamgeest en objectiviteit.

In mei 2014 werd daartoe een verantwoordelijke interne en externe communicatie in dienst genomen. De interne communicatie zal in de toekomst worden ondersteund door een aantal tools (intranet, nieuwe structuur voor interne mededelingen...). De afweging wordt gemaakt tussen de kosten en baten van dergelijke tools voor een organisatie van beperkte omvang zoals de CREG. De interactie tussen de directies zal onder meer worden bevorderd door de agenda, de functiebeschrijving en de dossierlijst per medewerker – zodra die er zijn – voor anderen toegankelijk te maken en gezamenlijke activiteiten en opleidingen te organiseren. Dat sluit ook aan bij de noden die het personeel aangaf in de enquête. De aandacht van de nieuwe verantwoordelijke ging, naast de taak van woordvoerder, vooral naar externe communicatie (met als voornaamste project een volledig nieuw ontwerp en nieuwe invulling van de website). De verbetering van de interne communicatie zal ook aandacht krijgen bij de uitbouw van het personeelsbeleid door de externe consultant (zie verder punt 4.4.2).

4.4 HRM-beleid

4.4.1 Personeelsevolutie

Eind 2014 telde de CREG 67 personeelsleden en 4 leden van het directiecomité (samen 68,9 VTE), van wie 78 % met een universitair en 15% met een hoger, niet universitair diploma.

Na een gestage stijging van haar personeelssterkte, vooral in de eerste jaren na haar oprichting, telde de CREG in 2010 71,5 VTE. In 2011 en 2012 was er een daling tot 67,3 VTE, mede door het ongeplande vertrek van enkele personeelsleden. Eind 2013 was er tijdelijk een verdere daling tot 63,7 VTE omdat de drie personeelsleden die intern werden benoemd tot directeur pas in de loop van 2014 werden vervangen. In 2015 is geen wijziging in personeelssterkte gepland (uitgezonderd de vervanging van één gedetacheerd personeelslid).

De verdeling van het personeel over de verschillende directies bleef de laatste vijf jaar nagenoeg gelijk. De directie Controle Prijzen en Rekeningen kende wel een inkrimping met drie personeelsleden.

Tijdens de laatste vijf jaren bedroeg het personeelsverloop⁶⁶ gemiddeld 8 procent (exclusief de wissel van het directiecomité). Het behoud van het aanwezige personeel vormt volgens de directie geen probleem.

Eind 2014 waren drie personeelsleden van de CREG gedetacheerd naar een andere overheidsdienst (provinciebestuur Antwerpen tot 3 november 2015, kabinet Energie duurtijd onbepaald, kabinet Binnenlandse Zaken duurtijd onbepaald)⁶⁷. Ze worden nog steeds meegeteld in het personeelsaantal en de CREG betaalt nog steeds hun loon (uitgezonderd een terugbetaling door het provinciebestuur Antwerpen). Uiteraard zorgen deze detacheringen voor minder beschikbaar personeel bij de CREG.

4.4.2 Personeelsbeleid

Het personeelsbeleid van de CREG is weinig uitgebouwd en kent leemten.

Zo zijn er niet voor alle functies geactualiseerde en volledig uitgewerkte functiebeschrijvingen, bestaan er slechts gedeeltelijke inventarissen van taken en hebben verschillende directies geen taken- of dossierlijsten per medewerker. Er heeft geen tijdsmeting plaats. Dat alles maakt het moeilijk het nodige personeelskader per dienst en mogelijke tekorten te kwantificeren. Daardoor kan niet worden geraamd hoeveel de werklast zal verminderen doordat taken naar de regionale energieregulators verschuiven of hoeveel extra mankracht nodig is om nieuwe taken te vervullen. Er wordt bovendien niet systematisch een overzicht over de jaren heen bijgehouden van de evolutie van het aantal personeelsleden en de bewegingen in en uit.

⁶⁶ Berekend als aantal personeelsleden uit tijdens het kalenderjaar (ongeacht de reden van vertrek, dus inclusief jobstudenten, tijdelijk personeel en pensioneringen), ten opzichte van het totale personeelsaantal op jaareinde.

⁶⁷ Omgekeerd heeft één personeelslid van de CREG nog het statuut van financieel deskundige met 'verlof voor opdracht zonder algemeen belang' bij de FOD Financiën.

Er is geen duidelijke definitie van de nodige competenties voor elke functie en bijgevolg geen afstemming met de bestaande competenties van de personeelsleden en geen planmatig traject om die competenties te ontwikkelen. Directeurs wijzen nieuwe dossiers eerder “empirisch” toe aan een medewerker die tijd en ervaring heeft in plaats van op een systematische wijze. Wel is er een zekere specialisatie bij de medewerkers. Er werden geen toetsbare doelstellingen vastgelegd per medewerker (bestaande deadlines worden meestal door de wet opgelegd). Er bestaat geen uniforme procedure of coherente aanpak voor evaluaties, loopbaanontwikkeling e.d.: iedere directie volgt haar eigen werkwijze. De uiteindelijke beslissing tot promotie wordt wel steeds door het directiecomité genomen.

Het directiecomité heeft zich ertoe geëngageerd een geïntegreerd personeelsbeleid uit te werken en laat zich hiervoor begeleiden door een externe consultant. Die kreeg de opdracht een toolbox uit te bouwen voor alle stappen van het personeelsbeleid en de HR-verantwoordelijke en de leidinggevenden te coachen, zodat de CREG het beleid na de invoering autonoom kan voortzetten. In het bestek voor de betreffende overheidsopdracht is er aandacht voor alle hierboven vermelde tekortkomingen. Na een eerste initiatief in het voorjaar 2014, werd het project opgestart en de opdracht in februari 2015 toegewezen aan de consultant. Er zijn twaalf maanden gepland voor de volledige implementatie.

In 2014 begonnen de directies ter voorbereiding van dat geïntegreerde personeelsbeleid met de opmaak van functiebeschrijvingen, de inventarisatie van de taken en dossiers per medewerker en de organisatie van vervanging in geval van een plotse afwezigheid. De krappe bezetting en beperkte kennisdeling in bepaalde diensten vormden een risico voor de continuïteit van sommige activiteiten. In de financiële dienst was bijvoorbeeld één persoon verantwoordelijk voor het beheer van de federale heffing en had niemand de kennis om bij een plotse afwezigheid zijn taken over te nemen. Er moest een beroep gedaan worden op een boekhoudkantoor ingevolge de langdurige afwezigheid van een personeelslid. Intussen werd een extra kracht aangeworven.

Voor aanwervingen laat het directiecomité zich sinds november 2013 bijstaan door Selor, dat in 2014 een opdracht kreeg voor vier aanwervingen op een totaal van zes in dat jaar. De CREG doet dus niet voor elke vacature een beroep op Selor: het directiecomité beslist per vacature over de selectieprocedure en de eventuele rekruteringspartner. Twee personeelsleden werden in dienst genomen zonder dat een vacature werd gepubliceerd (spontane sollicitatie). Het eerste personeelslid, dat niet werd onderworpen aan selectietesten, werd enkele maanden later gedetacheerd naar het kabinet van de minister voor Energie. Het tweede personeelslid zou (als enige persoon) onderworpen zijn aan selectietesten. De leden van het directiecomité hadden een verdeelde mening over de aanwerving, onder meer omdat de persoon in kwestie deel uitmaakte van het kabinet van de vorige staatssecretaris voor Energie, die de leden van het huidige directiecomité aan de ministerraad heeft voorgedragen. Deze bekommernis om de schijn van belangenvermenging te vermijden is terecht: aanwervingen zonder publicatie van vacature en zonder eenduidig vastgelegde aanwervingsprocedure moeten worden vermeden.

4.4.3 Verloning

Bij de oprichting van de CREG bepaalde de wetgever geen richtlijnen over de verloning van het personeel. Na advies van een extern selectie- en aanwervingsbureau werkte het toenmalige directiecomité een statuut uit dat elementen combineert van de openbare sector en van

de ondernemingen die de CAO voor de gas- en elektriciteitsnijverheid onderschrijven. De uitgewerkte loonstructuur werd als gepast en noodzakelijk beschouwd om ervaren mensen te kunnen aanwerven en behouden. De salarissen binnen eenzelfde personeelscategorie stijgen jaarlijks (na verloop van tijd tweejaarlijks) automatisch volgens anciënniteit (met een beperking in de tijd). Na een evaluatie als "*bijzonder gunstig*" door en op voordracht van de functioneel verantwoordelijke directeur, kan het directiecomité promoties goedkeuren.

Bovenstaande regels leidden tot een sterke endogene stijging van de lonen over de jaren heen. Al binnen het vorige directiecomité werd, bij een discussie over de goedkeuring van nieuwe promoties, de noodzaak van een evaluatie van de hoogte van de lonen aangekaart. In het kader van het nieuw te ontwikkelen personeelsbeleid denkt het huidige directiecomité concreet na over de verfijning van het promotiebeleid, naargelang van het beschikbare budget.

Wat de vergoeding van het directiecomité zelf betreft, werden de bedragen pas in 2012 expliciet in een koninklijk besluit vastgelegd. Voordien werden ze vastgelegd in overleg met de betrokkenen. Er wordt een voldoende loonspanning met het personeel betracht, rekening houdend met hun verantwoordelijkheid en de beperkte duur van hun functie.

Bepaalde categorieën van universitair geschoolde medewerkers en de leden van het directiecomité beschikken over een leasingwagen. Dit biedt de mogelijkheid controles ter plaatse uit te voeren. Het aantal dergelijke controles verminderde sinds 1 juli 2014 door de regionalisering van de distributienettarieven en wordt ook beperkt door de problemen bij het uitvoeren van de inspectiebevoegdheden (zie 2.3.5).

4.5 ICT

De CREG beschikt over een informaticadienst met twee personeelsleden en doet voor een aantal diensten een beroep op de vzw Smals, die e-governmentprojecten ontwikkelt binnen de sociale zekerheid en op vraag van overheidsdiensten. Sinds de aanstelling van het nieuwe directiecomité werden drie grote projecten opgestart: de optimalisatie van de serverinfrastructuur, de verbetering van de beveiliging en de ontwikkeling van een nieuwe website.

In samenwerking met Smals werd de optimale serverinfrastructuur uitgetekend. Die zal de beschikbaarheid van het computersysteem beter verzekeren, vooral door de uitbreiding van twee naar drie servers. In geval van een totale crash zal sneller kunnen worden heropgestart (via een offline back-up bij Smals in ongeveer vier uur). Dit alles vergt een eenmalige investering van 170.000 euro en een jaarlijkse terugkerende kost van 18.000 euro. De installatie zal in 2015 worden beëindigd.

Een aantal nieuwe taken van de CREG vergen aanzienlijke ICT-investeringen. Zo moet de CREG vanaf oktober 2015 intensief vertrouwelijke informatie met ACER uitwisselen, in het kader van REMIT (zie 2.2.2). ACER heeft uitgebreide richtlijnen over beveiliging uitgevaardigd waaraan de nationale regulatoren moeten voldoen vooraleer ze de data van ACER mogen raadplegen. Om daaraan tegemoet te komen werden al fysieke maatregelen getroffen. Daarnaast is software nodig om de gegevens te analyseren: ACER stelt die ter beschikking voor 100.000 euro per jaar. De CREG beschikt niet over de mankracht of het budget om

dergelijke software zelf te ontwikkelen en is bijgevolg afhankelijk van ACER; de beschikbaarheid van de software wordt niet gegarandeerd na juni 2018 en de communicatie over de uiteindelijke totale kostprijs is niet eenduidig. Anderzijds is de CREG door het gebruik van de software wel gedekt voor aansprakelijkheid bij eventuele inbreuken of datadiefstal.

Ook de overige ICT-infrastructuur van de CREG moet voldoen aan strenge veiligheidsvereisten. In december 2014 voerde een extern bureau een security audit uit waarbij uitvoerig werd getest of het netwerk van buiten- of binnenuit kan worden aangevallen. De optimalisatie van het netwerk wordt grotendeels in 2015 uitgevoerd en zal vermoedelijk ongeveer 50.000 euro kosten.

Voor de nieuwe website werden voorbereidende analyses uitgevoerd en werd een bestek opgemaakt. Deze eerste twee fases werden uitbesteed voor 45.000 euro. De kostprijs van de uiteindelijke ontwikkeling is nog niet bekend.

4.6 Conclusie

Op het vlak van interne organisatiebeheersing zijn er verschillende gebreken, die het directiecomité al grotendeels heeft onderkend. Zo is een betere interne communicatie nodig om de verkokering van de directies tegen te gaan. Daarnaast is het personeelsbeleid alsnog weinig uitgebouwd. Er is onvoldoende zicht op de nodige mankracht en competenties en de aanwerving, opvolging en evaluatie van het personeel verlopen niet eenvormig en gestructureerd. Voor beide domeinen heeft het directiecomité een actieplan uitgetekend dat nog grotendeels moet worden uitgevoerd.

De organisatiedoelstellingen worden niet vertaald naar meetbare doelstellingen en criteria per dienst en per medewerker. Daardoor kan de uitvoering van het strategisch plan moeilijk worden opgevolgd en bijgestuurd.

Ten slotte wordt de beveiliging van het computernetwerk geoptimaliseerd. Ook de betrouwbaarheid en de beschikbaarheid van het computersysteem zullen tegen eind 2015 op een hoger niveau worden gebracht door de nieuwe serverinfrastructuur en een back-upsysteem met een snelle recovery via Smals. De CREG verwacht te kunnen voldoen aan alle ICT-vereisten voor de uitvoering van haar taken in het kader van REMIT, maar kent de kostprijs ervan nog niet volledig.

Hoofdstuk 5

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Algemene conclusie

Sinds 2012 werd de onafhankelijkheid van de CREG ten opzichte van de overheid drastisch uitgebreid in de Belgische wetgeving. Dat was noodzakelijk om te voldoen aan de eisen van het derde Europese richtlijnenpakket. De CREG werd functioneel onafhankelijk en haar verantwoordingsplicht verschoof van de uitvoerende naar de wetgevende macht, met name naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De minister bevoegd voor energie kan niet meer tussenbeide komen in de beslissingen of in het beheer van de CREG.

Om het wegvallen van de controle door de regering te compenseren, is het cruciaal dat er voldoende andere garanties bestaan voor de kwaliteitsvolle werking van de CREG. Die moeten ervoor zorgen dat de CREG onafhankelijk van alle belanghebbenden en onpartijdig optreedt, en ook zo wordt gepercipieerd. Een beoordeling van de onpartijdigheid en de integriteit van de CREG vereist een grote transparantie over haar werking. Een daadwerkelijke controle door de Kamer van Volksvertegenwoordigers vereist daarnaast dat de CREG voldoende verantwoording aflegt over haar werking. Enkel de combinatie van al deze voorwaarden biedt voldoende tegengewicht tegen de onafhankelijkheid.

Het Rekenhof onderzocht of de CREG haar rol van regulator vervult en daarbij voldoet aan kwaliteitsnormen. Dat onderzoek gebeurde aan de hand van vijf onderzoeksvragen.

5.1.1 Vervult de CREG de rol van regulator?

De CREG beschikt in de Belgische wetgeving over een takenpakket en doelstellingen die overeenstemmen met die van een regulator in de energiemarkt, conform de Europese richtlijnen. Daarnaast kent de wet de CREG een uitgebreid raadgevend takenpakket toe. Er bestaat echter te weinig duidelijkheid over de afbakening van de rol van de CREG als adviseur ten opzichte van die van de AD Energie van de FOD Economie en over de communicatiekanalen waarlangs de adviezen verlopen. Daarover ontbreken formele afspraken en procedures.

5.1.2 Beschikt de CREG over de nodige bevoegdheden en middelen om haar doelstellingen te halen en zet ze die efficiënt in?

Op het vlak van de bevoegdheden zijn er nog een aantal problemen in de omzetting van de Europese richtlijnen in de Belgische wetgeving. De EU heeft de Belgische staat daarvoor in 2014 in gebreke gesteld. Het gaat onder meer om:

- de autonomie van de CREG om bindende besluiten en maatregelen te nemen ten aanzien van bedrijven;
- de richtsnoeren bij het uitwerken van de tariefmethodologie;
- de inspectiebevoegdheden;
- het maximumbedrag van bepaalde geldboetes.

De Belgische overheid heeft haar antwoord al aan de Europese Commissie bezorgd. De CREG werkte mee aan dit antwoord en sluit zich bij dat standpunt aan.

De discussie over de omzetting van de richtlijnen belet niet dat deze taken in België worden uitgevoerd door de CREG, al dan niet in samenwerking met een andere instantie zoals de Belgische Mededingingsautoriteit. Een gebrekkig wetgevend kader zorgt er echter voor dat de CREG de inspectiebevoegdheden niet kan uitoefenen. De sanctiebevoegdheden zijn bovendien weinig effectief en afschrikkend. Voor het maximumbedrag van de boetes kondigde de overheid aan dat ze een aanpassing van de wet, conform de Europese richtlijnen, zal onderzoeken.

De financiering van de CREG is wettelijk vastgelegd en gebeurt via een federale bijdrage aangerekend aan de eindafnemers van elektriciteit en gas. De CREG int zelf de bijdragen, wat bijdraagt tot haar onafhankelijkheid. Haar budget wordt goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Het werd de laatste jaren echter bepaald vanuit een besparingsoptiek en is niet het resultaat van een gedetailleerde inschatting van de middelen die de CREG nodig heeft om haar huidige taken op een kwalitatieve en doeltreffende wijze uit te voeren. De wijze van heffing zorgt bovendien voor moeilijk beheersbare fluctuaties in haar ontvangsten en cashpositie, waardoor de CREG haar volledige budget moeilijk kan optimaliseren.

De wetgever stelde de CREG verantwoordelijk voor de inning en het beheer van een aantal fondsen ter financiering van openbare dienstverplichtingen, en voor de terugbetaling van een aantal kortingen en vrijstellingen op andere federale bijdragen. Dergelijke opdrachten behoren niet tot de kerntaak van een regulator en de bijhorende werklast is aanzienlijk.

De CREG heeft onvoldoende zicht op de nodige mankracht en competenties van zijn personeel. Bovendien verlopen de aanwerving, opvolging en evaluatie van het personeel niet eenvormig en gestructureerd. De interne communicatie draagt weinig bij tot de ontkokering van de directies. Voor beide domeinen heeft het directiecomité een actieplan uitgetekend dat nog grotendeels moet worden uitgevoerd. Dat alles leidt tot een aantal knelpunten in de interne organisatiebeheersing en belemmert de regelmatige opvolging en bijsturing van de uitvoering van het strategisch plan. De CREG werkt momenteel aan de optimalisering van haar ICT-omgeving.

5.1.3 Werkt de CREG onafhankelijk, onpartijdig en transparant?

De CREG voldoet aan de meeste normen inzake onafhankelijkheid, hoewel er verbeterpunten blijven. De bundeling in het directiecomité van uitvoerende en beheerstaken leidt tot een grote machtsconcentratie bij gebrek aan een raad van bestuur. In combinatie met de hierna aangehaalde knelpunten inzake verantwoordingsplicht kan dat een risico vormen voor de onpartijdigheid. Voorts blijven er knelpunten bij de aanstelling van het directiecomité, het bewaken van de onafhankelijkheid van het personeel, de transparantie van de contacten met de sector en de overheid en de onafhankelijkheid van de Adviesraad Gas en Elektriciteit.

De CREG voldoet globaal aan de normen inzake transparantie, behalve in het geval van de publicatie van andere akten dan beslissingen (adviezen, voorstellen, studies...). De CREG publiceerde bijna nooit adviezen en voorstellen aan de minister voor Energie en bezorgde

ze ook niet aan het parlement. Dat is weinig verenigbaar met de transparantie die van een regulator mag worden verwacht. Recent heeft de CREG haar standpunt op dat vlak gewijzigd. Het nieuwe huishoudelijk reglement bepaalt dat voortaan alle akten (dus ook adviezen) zullen worden gepubliceerd. Dat is een belangrijke stap op het vlak van transparantie.

Naast de publicatie van alle akten is het ook belangrijk dat er niet te veel gegevens vóór de publicatie uit de akten worden geschrapt wegens hun vertrouwelijke karakter. De CREG werkte nieuwe richtlijnen uit voor het omgaan met vertrouwelijke gegevens. Het hangt van de concrete implementatie van deze richtlijnen af of het algemeen belang waar nodig zal primeren op de individuele belangen inzake vertrouwelijkheid en of het parlement ook over gevoelige onderwerpen over de minimale informatie zal beschikken om het parlementair debat mogelijk te maken.

De vereiste beroepsmogelijkheden tegen de beslissingen van de CREG bestaan. Sinds de aanstelling van het nieuwe directiecomité neemt de CREG een preventieve houding aan inzake mogelijke juridische geschillen. Dat valt binnen de discretionaire beheersmarge van de regulator, maar noodzaakt de grootst mogelijke transparantie. Verder is de geschillenkamer, die eventuele geschillen tussen netbeheerder en netgebruiker moet beslechten, nog niet operationeel.

5.1.4 Legt de CREG de nodige verantwoording af?

De CREG voldoet aan de wettelijke verplichtingen over verantwoording. Toch krijgt de Kamer van Volksvertegenwoordigers onvoldoende informatie over het bereiken van de wettelijke doelstellingen en over de impact van de werkzaamheden van de CREG. Over het interne proces van aansturing, kwaliteitsbewaking en intern toezicht door de CREG heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers nagenoeg geen informatie. Uitgezonderd financiële controles, wordt de CREG niet extern geëvalueerd.

5.1.5 Werkt de CREG samen met andere actoren?

Het Rekenhof heeft in de praktijk geen problemen vastgesteld bij de samenwerking van de CREG met de verschillende Europese, federale en regionale actoren. Wel ontbreken nog samenwerkingsakkoorden en werden niet alle bestaande samenwerkingsakkoorden gepubliceerd.

De werking van het Forum van Belgische Regulators voor Elektriciteit en Aardgas (FORBEG), een informeel overlegorgaan met voor de Europese vertegenwoordiging toch formele afspraken, is niet gesteund op een formeel samenwerkingsakkoord. De werking van FORBEG is overigens weinig transparant.

5.1.6 Eindconclusie

Het Rekenhof concludeert dat de CREG haar rol van regulator vervult, maar dat haar adviesstaak onvoldoende geformaliseerd is. Ze voldoet aan de meeste normen inzake onafhankelijkheid, transparantie en verantwoording.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Reglementaire omkadering

Naast de punten uit de omzetting van het derde energiepakket waarvoor nog een procedure loopt, kunnen een aantal zaken al worden aangepast in de Belgische wetgeving. Het reglementair kader over de inspectiebevoegdheden van de CREG moet worden gewijzigd zodat de CREG die bevoegdheden ook effectief kan uitoefenen. De sanctiemogelijkheden van de CREG moeten in overeenstemming worden gebracht met de Europese richtlijnen. De effectiviteit en het afschrikkend karakter van de sancties kunnen worden verhoogd door de CREG de mogelijkheid te geven onmiddellijk boetes op te leggen, zonder regularisatietermijn.

De CREG heeft in de Belgische wet een duidelijke raadgevende taak gekregen. Die taak kan compatibel zijn met de taak van een regulator maar moet duidelijker worden afgebakend tegenover de taken van de AD Energie van de FOD Economie en de communicatiekanalen waarlangs de adviezen verlopen, moeten formeel worden beschreven.

5.2.2 Organisatiebeheersing

De CREG moet de gestarte projecten inzake organisatiebeheersing uitvoeren, namelijk de interne communicatie verbeteren, het personeelsbeleid verder uitwerken en de ICT-omgeving optimaliseren. Het personeelsbeleid moet meer gegevens aanleveren over de nodige mankracht en competenties en moet zorgen voor een eenvormige en gestructureerde aanwerving, opvolging en evaluatie van het personeel. Dat moet de basis vormen voor de vertaling van de organisatiedoelstellingen naar meetbare en opvolgbare doelstellingen per dienst en per medewerker. Het moet ook leiden tot een weloverwogen beleid van verloning en promoties.

5.2.3 Financiering

De CREG zou de werklast en de middelen beter moeten inschatten die nodig zijn voor de kwalitatieve en efficiënte uitvoering van de huidige opdrachten. De CREG moet daarbij rekening houden met zowel de impact van de nieuwe taken die haar de voorbije jaren werden opgelegd als met de overheveling van taken naar de regionale regulatoren. Op basis hiervan moet ze de begroting volledig onderbouwen, zoals voorgeschreven is in de regelgeving.

De wetgever moet de werklast voor het beheer van de diverse fondsen bewaken, met speciale aandacht voor de impact van wetswijzigingen. De kerntaken van de CREG mogen hierdoor niet in het gedrang komen.

De liquiditeit van de financiering van de CREG moet worden gegarandeerd, zodat ze geen rem kan vormen op de besteding van het goedgekeurde budget. Een mogelijke oplossing is de verhoging van de reserves. Dat vereist een wetswijziging en heeft pas effect op middellange termijn.

5.2.4 Onafhankelijkheid

Structuur

Het Rekenhof beveelt aan dat de wetgever, binnen de klijlijnen van de Europese regelgeving, een structuur invoert waar een bestuursorgaan toezicht houdt op een uitvoerende directie.

Aanstelling van de leden van het directiecomité

De wetgever zou betrokken moeten zijn bij de aanstelling van de leden van het directiecomité, bv. via hoorzittingen. Het vereiste roulatiemechanisme moet, conform de Europese vereisten, opnieuw worden ingevoerd. De tuchtraad moet worden samengesteld.

Onafhankelijkheid van het personeel

De CREG zou een deontologische code moeten opmaken en publiceren. Een dergelijke code is transparanter en duidelijker dan een loutere verwijzing naar de desbetreffende koninklijke besluiten.

Voorts zouden de medewerkers van de CREG periodiek een verklaring op eer moeten ondertekenen dat ze geen aandelen of gelijkaardige instrumenten in de gas- of elektriciteitssector bezitten. Hoewel een dergelijke verklaring moeilijk te controleren is, gaat er op zich een signaalfunctie en een preventieve werking van uit.

Als de CREG externe medewerkers inschakelt, zou ze systematisch een verklaring van mogelijke belangenvermenging moeten opleggen. Belangenvermenging zal niet steeds uit te sluiten zijn maar deze maatregel zou de transparantie ten goede komen.

De CREG kan ook overwegen opnieuw concurrentiebedingen in de arbeidsovereenkomsten in te voegen.

Contacten met sector en overheid

Het Rekenhof beveelt een maximale openbaarheid aan over de contacten van de CREG met de sector en de overheid. Het schema van recurrente vergaderingen zou moeten worden gepubliceerd. Het Rekenhof beveelt ook aan dat de CREG alle contacten met de sector en de overheid registreert via een gebruiksvriendelijk elektronisch systeem zodat de dagelijkse werking niet wordt verzwamd. Zo kunnen leden van het directiecomité en medewerkers onmiddellijk nagaan welke contacten er in het kader van een welbepaald dossier al plaatsvonden. Een registratiesysteem bevordert ook het permanente besef van de nodige afstand tussen de regulator en de sector en de overheid, om het risico op passieve *regulatory capture* (het risico dat de regulator, door nauwe contacten met de sector of overheid, zonder het te beseffen minder het publieke belang en meer de belangen van de sector of overheid dient) te minimaliseren.

Adviesraad Gas en Elektriciteit

In de huidige regeling is de werking van de Adviesraad nog onvoldoende gescheiden van die van de CREG. Het Rekenhof beveelt aan dat de administratie de ondersteuning en financiering van de Adviesraad overneemt van de CREG. De FOD Economie stelt in dat kader voor om de Adviesraad onder te brengen bij de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

5.2.5 Transparantie

Het Rekenhof beveelt aan dat de CREG, bij de praktische implementatie van de richtlijnen over vertrouwelijke gegevens, streeft naar een maximale openbaarheid. De Kamer van Volksvertegenwoordigers moet ook in verband met potentieel gevoelige onderwerpen over informatie beschikken wanneer het maatschappelijk belang en impact op de gebruiker ervan reëel zijn (kostprijs van de strategische reserve, van de offshore windmolenparken enz.). Het Rekenhof stelt voor dat de CREG het voorstel uit 2006 herneemt om periodiek een lijst te publiceren met de soorten gegevens waarvoor zij de vertrouwelijkheid in de praktijk aanvaard heeft en deze waarvoor niet.

5.2.6 Beroepen

Voor de verdediging van het algemeen belang moeten steeds de nodige middelen beschikbaar worden gemaakt. De juridische kosten van de regulator moeten worden gezien in verhouding tot de belangrijke financiële belangen die soms op het spel staan. Het Rekenhof beveelt dan ook aan een procedure in te voeren die de CREG, voor rechtszaken die een bijzonder groot algemeen belang hebben, zo nodig snel de nodige bijkomende middelen ter beschikking stelt.

Voorts beveelt het Rekenhof aan de geschillenkamer operationeel te maken. De wetgever kan ook overwegen de geschillenbeslechting toch aan de CREG zelf toe te vertrouwen als wordt getwijfeld aan het nut van een aparte structuur.

5.2.7 Verantwoording

Het Rekenhof beveelt de CREG aan de rapportering aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers uit te breiden met een ruime verantwoording over de interne organisatiebeheersing, inclusief de kwaliteitsbewaking, en over de besteding van de begroting. Om de periodieke evaluatie van de efficiënte en effectieve werking van de CREG te vereenvoudigen, is het daarenboven wenselijk dat de CREG een aantal performantie-indicatoren ontwikkelt en dat ze de mate van verwezenlijking van de wettelijke doelstellingen in haar jaarverslag expliciteert.

Ten slotte kunnen periodieke externe evaluaties aangewezen zijn, die ruimere aspecten van de werking van de CREG onderzoeken dan de huidige financiële controles. Peer reviews door de CEER (the Council of European Energy Regulators) zouden een nuttige vorm van evaluatie kunnen bieden waarbij kan worden geleerd uit de “best practices” van andere Europese energieregulatoren.

5.2.8 Samenwerking

De CREG moet, zoals vermeld in haar strategisch plan, blijven verder werken aan samenwerkingsakkoorden en ze systematisch publiceren. Daarvoor heeft de CREG wel de samenwerking met de andere betrokken partijen nodig.

De samenwerking met de regionale energieregulatoren binnen FORBEG moet, in overleg tussen de vier regulatoren, een formeler karakter en een grotere transparantie krijgen.

5.3 Antwoorden van de minister, de FOD en de CREG

In zijn antwoord van 25 september 2015 (bijlage 2) gaat de FOD Economie in op de volgens haar te ruime interpretatie die de CREG maakt van haar wettelijke bevoegdheden. Het Rekenhof meent echter dat de CREG in de praktijk binnen haar wettelijke bevoegdheden optreedt (zie punt 2.2.2). Wat de adviesbevoegdheid betreft, is er volgens de FOD geen concurrentie met de CREG en verloopt het verstrekken van adviezen complementair met de regulator. Ten slotte oppert de FOD dat de Adviesraad voor Gas en Elektriciteit het best zou worden ondergebracht bij de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) (zie punt 3.2.5).

In haar antwoord van 1 oktober 2015 (bijlage 3) betreurt de CREG dat het auditverslag weinig aandacht besteedt aan het werk dat de CREG verricht binnen ACER en CEER. Een uitvoerige beschrijving van deze activiteiten valt echter buiten de scope van de audit. De CREG gaat verder in op de samenwerking binnen FORBEG (zie punt 3.6.2) en haar personeelskosten, waarbij ze enig voorbehoud formuleert (punt 4.4.3). Ze besluit door erop te wijzen dat het huidige directiecomité al verschillende initiatieven heeft opgestart of gerealiseerd. De CREG kondigt geen initiatieven aan in reactie op de aanbevelingen van het Rekenhof over onafhankelijkheid die ze zelf, zonder wijzigingen in de wetgeving, kan uitvoeren (opmaken van een deontologische code, verklaring inzake aandelenbezit, bijhouden van contacten...).

In haar brief van 7 oktober 2015 (bijlage 4) benadrukt de minister van Energie dat de CREG verantwoording aan het parlement aflegt en dat het niet de minister toekomt te reageren op vaststellingen over de interne organisatie van de CREG. Daaruit leidt het Rekenhof af dat de minister het initiatief voor het wetgevende werk dat nodig is om verschillende aanbevelingen van het Rekenhof uit te voeren, in eerste instantie aan het parlement overlaat. De minister kondigt wel aan te zullen onderzoeken hoe ze de sanctiebevoegdheden van de CREG kan verbeteren en benadrukt ook de noodzaak de onderzoeksbevoegdheden van de CREG duidelijk te omkaderen.

Bijlage 1

Adviezen van de CREG in de Gas- en Elektriciteitswet, beleidsplan 2014

Het beleidsplan 2014 van de CREG geeft een uitgebreid overzicht van de adviezen die de CREG geeft, voortvloeiend uit de Belgische wetgeving. Deze adviezen passen in doelstelling 2 van het beleidsplan van de CREG.

Op basis van de Elektriciteitswet geeft de CREG advies in het kader van:

- de aanstelling van de onafhankelijke bestuurders van Elia;
- het opstellen van het technisch reglement voor het beheer van het transmissienet en de toegang ertoe;
- het opstellen van het ontwikkelingsplan van het transmissienet;
- de vaststelling van de regels betreffende de oprichting van, de toegang tot en de werking van markten voor de uitwisseling van energieblokken;
- het vaststellen van maximumprijzen;
- het opleggen van openbare dienstverplichtingen; de vergunningsaanvragen voor de bouw van nieuwe productie-installaties en nieuwe directe lijnen;
- de vastlegging of de wijziging van de voorwaarden en procedures voor het toekennen van:
 - productievergunningen;
 - leveringsvergunningen;
 - domeinconcessies;
 - vergunningen voor de aanleg van directe lijnen.

Wat de gasmarkt betreft, beslaat dit het geven van advies in het kader van:

- de aanstelling van de netbeheerders;
- de ministeriële verplichtingen van infrastructuurwerken tegen economische voorwaarden;
- de vrijstellingen in verband met grote infrastructuren;
- de controle op upstream-installaties;
- het vaststellen van maximumprijzen;
- het opleggen van openbare dienstverplichtingen;
- het nemen van beschermingsmaatregelen in geval van een crisis;
- de opvolging van de onafhankelijkheid van de bestuurders van de netbeheerders;
- de bepaling of de wijziging van de voorwaarden en de procedures voor de toekenning van vervoers- en leveringsvergunningen;
- de individuele dossiers inzake vervoers- en leveringsvergunningen;
- de bepaling van de reële netto kost horende bij een levering aan maximumtarieven;
- het voorleggen van een voorstel voor het opstellen van de gedragscode.

Bijlage 2

Antwoord van de FOD Economie

(vertaling)

Audit van de CREG door het Rekenhof – ontwerpverslag

Mijnheer de voorzitter,

Ik heb het verslag van uw instelling over de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas met veel belangstelling gelezen.

Het komt mijn FOD geenszins toe in de plaats van de CREG te reageren op de opmerkingen van het Rekenhof over de interne werking van de CREG, maar aangezien de rol van de Algemene Directie Energie ook ter sprake komt in het verslag, lijkt het me wenselijk een paar opmerkingen te formuleren. Die gaan voornamelijk over de wettelijk vastgelegde verdeling van de opdrachten en de bevoegdheden tussen de AD Energie en de CREG, over de manier waarop de CREG haar opdrachten vastlegt in haar algemene beleidsnota 2015 en over de kwestie van de ondersteuning door de Adviesraad Gas en Elektriciteit.

1. Wettelijke opdrachten van de CREG

De CREG heeft als algemene opdracht de goede werking van de gas- en elektriciteitsmarkt te verzekeren, en ook – wat essentieel is – de niet-discriminerende werking van het transportnet waarvan zij de tarieven bepaalt.

Naast die rechtstreekse opdracht heeft de CREG ook als taak de overheid te adviseren over de organisatie en werking van de markt, en moet ze er in het algemeen op toezien en controleren dat de wetgeving ter zake wordt toegepast.

De CREG staat echter niet in voor de bevoorradingszekerheid van het land. Die verantwoordelijkheid ligt bij de overheid, en meer in het bijzonder de minister en zijn administratie. De problematiek van de bevoorradingszekerheid is immers veel ruimer dan louter de goede werking van de markt en vergt in voorkomend geval reglementaire maatregelen of beleidsmaatregelen.

Meer algemeen is het de overheid die verantwoordelijk is voor het energiebeleid van het land, waarvan de bevoorradingszekerheid een weliswaar belangrijk, maar niet het enige aspect is.

Uit het ontwerpverslag van het Rekenhof komt naar voren dat de CREG soms de neiging heeft haar wettelijke bevoegdheden te buiten te gaan, wat onder meer blijkt uit de manier waarop de CREG haar opdrachten beschrijft in haar algemene beleidsnota, zoals aangehaald in punt 2.2.2 van het ontwerpverslag.

Zo valt op te merken dat de CREG niet rechtstreeks bevoegd is voor:

- de aanleg van strategische reserves (de CREG is wel bevoegd om te oordelen over de redelijkheid van de prijzen die worden geboden in het kader van de procedure voor de aanleg van strategische reserves);
- de goedkeuring van netcodes (de CREG heeft op dat vlak wel een adviserende bevoegdheid);
- de ontwikkeling en de uitbouw van marktmechanismen (de CREG heeft ook hier een adviserende bevoegdheid).

Het Rekenhof vermeldt in punt 2.2.4 dat de CREG een uitgebreide adviserende rol ten aanzien van de overheid op zich neemt, die in principe is weggelegd voor de AD Energie. Er valt op te merken dat er op dat vlak geen sprake is van concurrentie tussen de CREG en de AD Energie, en dat beide organen die adviserende rol complementair vervullen. De kwestie van de transparantie van de adviezen van de CREG is niettemin cruciaal om de onafhankelijke werking van de regulator te garanderen.

2. Adviesraad Gas en Elektriciteit

Zoals het Rekenhof (en voordien de OESO en de Raad van State) stelt, valt de Adviesraad Gas en Elektriciteit niet onder de verantwoordelijkheid van de regulator, noch wat de financiering van de representatieve organisaties betreft, noch qua werking, huisvesting en logistieke ondersteuning.

Dat is immers niet verenigbaar met het totaal onafhankelijke karakter van de regulator. Het is niet gebruikelijk dat de regulator grootschalig overleg organiseert tussen alle betrokken partijen in de energiesector, de vakverenigingen, de werkgeversverenigingen, de beroepsfederaties, de niet-gouvernementele organisaties en andere gouvernementele instanties.

De regulator kan weliswaar openbare raadplegingen organiseren over materies die strikt onder zijn bevoegdheid vallen (de werking van de markt, de tariefmethodologieën enz.), maar niet over ruimere en meer algemene aspecten die buiten zijn opdrachtenkader vallen, zoals het uittekenen van het energiebeleid, de energiemix, het crisisbeleid en de voorradingszekerheid, die bovendien niet enkel betrekking hebben op gas en elektriciteit maar alle vormen van energie beogen.

Toch is het niet zeker dat de Algemene Directie Energie die overlegopdracht op grote schaal moet verzekeren. In België wordt het economisch en sociaal overleg als vanouds toevertrouwd aan de organen die daartoe officieel worden aangesteld.

De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) lijkt perfect geschikt te zijn voor dat overleg, en ook om de organisatie en het vast secretariaat van de Adviesraad te verzekeren. Het Wetboek van Economisch Recht bepaalt overigens dat in de schoot van de CRB bijzondere raadgevende commissies kunnen worden opgericht voor bepaalde bedrijfstakken, hetzij door de CRB, hetzij door de Koning (artikel XIII.6).

De Staat heeft met de CRB een forum gecreëerd waar mogelijke belangenconflicten tussen werkgeversorganisaties en vakverenigingen, tussen de federaties van de energiesector en

de consumenten (bedrijven en particulieren) kunnen worden besproken die mogelijk een maatschappelijke breuklijn kunnen doen ontstaan, waarbij erop wordt toegezien de samenhang en de goede werking van de maatschappij te vrijwaren, zowel vanuit economisch als vanuit sociaal oogpunt.

De CRB heeft heel wat ervaring op dat gebied en een deskundigheid die buiten kijf staat. Alle betrokken partijen (stakeholders) van de maatschappij zijn er vertegenwoordigd, ook op gewestelijk niveau.

De AD Energie zou uiteraard haar expertise kunnen aanbieden aan het secretariaat van de CRB, teneinde bij die taak te helpen.

Hoogachtend,

Jean-Marc Delporte

Voorzitter van het Directiecomité

Bijlage 3

Antwoord van de CREG

 <p>COMMISSIE VOOR DE REGULERING VAN DE ELEKTRICITEIT EN HET GAS</p> <p>Voorzitterschap van het Directiecomité</p>	<p>151111</p>	<p>REKENHOF De heer P. Roland Eerste Voorzitter De heer A. Bolly Griffier Regentschapsstraat 2 1000 Brussel</p>
<p><u>Per drager met ontvangstbewijs</u></p>		
<p>Uw kenmerk A 4-3.707.085 B5 Uw brief van 02.09.2015</p>	<p>Ons kenmerk 15/A367/V/663-CDC1001 KLO/ASE</p>	<p>Datum 01.10.2015</p>
<p>Contactpersoon K. Locquet</p>	<p>Telefoonnummer +32 2 289 76 25</p>	<p>E-mail klo@creg.be</p>
<p>Audit van de CREG</p>		
<p>Geachte heer Roland, Geachte heer Bolly,</p>		
<p>Wij ontvingen in goede orde uw brief van 2 september jl. waarbij u ons het ontwerpverslag van de audit van de CREG overmaakte.</p>		
<p>Zoals verzocht vindt u in bijlage (bijlage 1) de opmerkingen van het directiecomité van de CREG op dit ontwerp van verslag over de voorlopige resultaten van de door u uitgevoerde audit.</p>		
<p>Meer in het bijzonder wensen wij tevens de volgende opmerkingen te formuleren en onderlijnen:</p>		
<p>Eerst en vooral zijn we genoopt vast te stellen dat veel van het belangrijke werk dat door de CREG verricht wordt binnen ACER en CEER onvermeld blijft in het verslag of minstens sterk onderbelicht. Binnen deze structuren gebeurt immers veel voorbereidend werk en complexe analyses o.m. betreffende het uitwerken van Framework Guidelines, Network Codes, ..., dewelke belangrijke implementatiemaatregelen uitmaken ter realisatie van de eengemaakte energiemarkt, alsook m.b.t. interconnectie problematieken (tevens van belang voor de bevoorradingszekerheid en monitoring inzake regelgeving (zowel technisch, economisch als juridisch), waaronder het Europese REMIT-project dat een omvangrijke monitoring door ACER en NRAs inhoudt teneinde marktmanipulatie te vermijden.</p>		
<p>Een goede opvolging en actieve aanwezigheid binnen de structuren van ACER en de CEER is dan ook onontbeerlijk en deel van de core business geworden van een NRA, mede gelet op de reeks bijkomende taken die het Derde pakket op deze vlakken aan NRAs heeft toegekend.</p>		

Op basis van de ons beschikbare informatie begrepen wij dat er geen contacten zouden geweest zijn met ACER noch CEER, zoals wij eerder hadden gesuggereerd. Gezien het belang van het werk dat binnen deze structuren verricht wordt, kunnen wij dit alleen maar betreuren. Dit zou een veel vollediger en beter beeld geven van de werkzaamheden van de CREG. In die optiek suggereren wij dan ook om voor u een ontmoeting te organiseren met de Voorzitter van CEER, Lord Mogg en dhr. Alberto Pototschnig, Directeur van ACER.

Inzake de samenwerking tussen de CREG en gewestelijke regulatoren binnen FORBEG, wensen we er ook uw aandacht op te vestigen dat het Grondwettelijk Hof zich in het arrest waar meermaals melding van gemaakt wordt in het verslag (arrest nr. 98/2013) gebogen heeft over de vraag of de federale wetgever het recht had om de vertegenwoordiging van de Belgische regulatoren binnen ACER eenzijdig aan de CREG toe te vertrouwen. Het antwoord van het Hof daarop was bevestigend (zie opmerkingen in het bijgevoegde document). De context van deze uitspraak van het Hof was heel duidelijk beperkt tot vertegenwoordiging binnen ACER, derhalve kunnen er wat de formalisering van FORBEG betreft geen verdergaande conclusies uit het arrest worden getrokken.

Voor wat betreft de in het verslag opgenomen tabel met een vergelijking van de personeelskosten van de CREG met de regionale energieregulatoren, dienen wij het volgende op te merken:

Zoals het verslag zelf preciseert, worden de personeelskosten van de energieregulatoren vergeleken op basis van een « ruwe » vergelijking. Dit heeft te maken met het feit dat de definitieve aard van bepaalde gepubliceerde cijfers nog dient gevalideerd te worden en het in dit stadium onmogelijk is om met zekerheid te stellen dat de geciteerde cijfers voor elk van de regulatoren beantwoorden aan identieke definities en nauwkeurige vergelijkingscriteria met dezelfde maatstaven van boekhoudkundige en budgettaire rapportering.

Bovendien is de CREG van mening dat bijkomende overwegingen in rekening dienen te worden genomen om elke vergelijkende oefening tussen de regulatoire kosten te verduidelijken, zoals bijvoorbeeld de « historische context van de oprichting van de CREG » (en meer bepaald de economische realiteit waarmee de CREG destijds geconfronteerd werd om hoog gekwalificeerd personeel met ervaring in de energiesector aan te werven).

Bijgevoegd bezorgen wij u tevens een korte nota (bijlage 3) waarin, op niet-limitatieve wijze, enkele opmerkingen aangaande de vergelijking met de personeelskosten van de regionale regulatoren meer in detail uiteengezet worden. Tevens menen we dat het nuttig ware om ook instanties actief in de financiële sector zoals bvb. FSMA en BNB (gelet op de wisselwerking tussen de energie- en financiële sector o.m. inzake REMIT) mee op te nemen in een ruimere vergelijking (zie nota bijlage 3).

Rekening houdend met voorgaande opmerkingen en deze uiteengezet in de nota in bijlage, wensen we dan ook het nodige voorbehoud te formuleren bij de in het rapport opgenomen cijfers en eventuele daarmee verband houdende opmerkingen en conclusies.

Tot slot wijzen wij er nog op dat wat betreft (interne) procedures (consultatie, publicatie, enz.) sinds het aantreden van het nieuwe directiecomité voor het overgrote deel reeds de nodige aanpassingen gedaan en initiatieven opgestart of reeds gerealiseerd werden.

Indien u meer uitleg zou wensen aangaande onze opmerkingen, is het directiecomité uiteraard bereid u hierover te woord te staan.

Wij hopen u met deze en bijgevoegde commentaren zoals aangeduid in het rapport zelf van dienst te zijn geweest en blijven ter beschikking voor bijkomende inlichtingen.

Hoogachtend,



Koen LOCQUET
Directeur



Marie-Pierre FAUCONNIER
Voorzitster van het Directiecomité

Bijlage 1 : opmerkingen bij het Auditverslag aangebracht in de NL versie van het verslag zelf

Bijlage 2 : notulen van het directiecomité (bijlage aan bijlage 1)

Bijlage 3 : nota "Niet limitatieve bedenkingen inzake vergelijking van de personeelskosten van de CREG met de regionale regulatoren"

Bijlage 4 : Sociale balansen 2013 en 2014 (bijlage aan bijlage 3)

Bijlage 4

Antwoord van de minister

(vertaling)

Betreft: Commentaar bij het voorlopige rapport van het Rekenhof over de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas

Ik heb kennis genomen van het voorlopige rapport van het Rekenhof over de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas en van het verzoek om er desgewenst commentaar bij te formuleren.

Gezien de onafhankelijkheid van de regulator ten aanzien van de regering is het niet aan mij, in mijn hoedanigheid van federaal minister van Energie, om te reageren met opmerkingen over personeelskwesaties of over de interne organisatie enz. Zoals uw rapport terecht vermeldt, staat de CREG onder het toezicht van het parlement. Ik moet die onafhankelijkheid dan ook respecteren.

Twee opmerkingen van technische aard lijken me evenwel van belang, namelijk:

1. Wat de sanctiebevoegdheid betreft, is de regering zich ervan bewust dat de huidige scope zoals die is ingesteld door de Gas- en Elektriciteitswetten, de CREG niet mogelijk maakt haar bevoegdheden ten volle uit te oefenen. Ik zal de mogelijkheden tot aanpassing bestuderen om ervoor te zorgen dat:
 - o rechtspersonen of natuurlijke personen die niet noodzakelijkerwijze in België gevestigd zijn, een sanctie kunnen oplopen, voor zover zo'n maatregel effect heeft;
 - o het boeterecht stijgt van 3 naar 10% om het in overeenstemming te brengen met de Europese richtlijnen, zoals de Belgische Staat aankondigde in het antwoord aan de Europese Commissie op de inbreukprocedures.
2. Voor het overige lijkt het ons belangrijk uw aandacht te vestigen op het feit dat de CREG geen bevoegdheden kan krijgen waarmee ze maatregelen zou kunnen nemen van het type 'phishing expedition' (cf. arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 117/2013 van 17 augustus 2013, pt. A.12.4 tot A.12.8 en B.16.3 en B.16.4). De onderzoeksbevoegdheid van de CREG en de motivering die de bevoegdheid omkadert, verdienen dus enige opmerksaamheid.

Mijn kabinet en ikzelf staan te uwer beschikking voor nadere toelichtingen.

Hoogachtend,

Marie Christine Marghem

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.
Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden
op de internetsite van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT
D/2015/1128/30

PREPRESS EN DRUKWERK
Centrale drukkerij van de Kamer van volksvertegenwoordigers

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be