



Advies

Minimumlevering aardgas

Brussel, 20 oktober 2010

Adviesvraag over het Voorontwerp van Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 maart 2009 betreffende de sociale openbaredienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteits- en aardgasmarkt, wat betreft de invoering van een minimale levering van aardgas tijdens de winterperiode.

Adviesvrager: Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie

Ontvangst adviesvraag: 30 september 2010

Adviestermijn: 30 kalenderdagen

Goedkeuring dagelijks bestuur: 20 oktober

Goedkeuring raad: 10 november 2010

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

B-1000 Brussel

Contactpersoon

Annick Lamote
2010
02 20 90 111
alamote@serv.be

ons kenmerk

SERV_BR_20101020_minimumlevering_gas_al

Brussel

20 oktober

Adviesvraag ontwerpbesluit minimumlevering aardgas

Mevrouw de minister

Op 30 september 2010 vroeg u de SERV om advies over een voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 maart 2009 betreffende de sociale openbaredienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteits- en aardgasmarkt, wat betreft de invoering van een minimale levering van aardgas tijdens de wintermaanden. Hierbij vindt u het advies onder voorbehoud van bekrachtiging door de raad op 10 november.

De SERV apprecieert de intentie om snel een oplossing uit te werken voor gezinnen die in de winter zonder gaslevering dreigen te vallen. De raad ziet de voorgestelde regeling als een "nood"oplossing op korte termijn om de komende winterperiode te overbruggen. Hij formuleert in zijn advies een aantal suggesties om de effectiviteit en de efficiëntie van de voorgestelde regeling te verbeteren.

De SERV pleit ervoor om de aangekondigde evaluatie van de sociale openbare dienstverplichtingen ruim open te trekken en andere beleidsdomeinen en departementen zoals welzijn, wonen en sociale economie erbij te betrekken. De raad dringt tevens aan op een tijdige en intensieve betrokkenheid van alle betrokkenen bij de geplande evaluatie.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Peter Leyman
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen van het advies	5
Advies	6
1. Inleiding en toelichting	6
2. Bemerkingen bij het besluit	7
2.1. “Nood”oplossing op korte termijn	7
2.2. Effectiviteit versterken	7
2.3. Efficiëntie en financiering verbeteren	8
3. Werk op lange termijn structurele oplossingen uit inzake energiearmoede.....	9
3.1. Bekijk energiearmoede in een ruim kader	10
3.2. Besteed voldoende aandacht aan consultatie.....	10
Referentielijst.....	11

Krachtlijnen van het advies

Met de winter in aantocht is er dringend nood aan een oplossing voor gezinnen die over onvoldoende financiële middelen beschikken om hun aardgasbudgetmeter op te laden. De SERV apprecieert de intentie om hiervoor snel een oplossing uit te werken.

De raad stelt vast dat de voorgestelde regeling sterk afwijkt van de minimale levering voor elektriciteit. Zo wordt het recht op een minimale levering van aardgas afhankelijk van een sociaal vooronderzoek. De toekenning ervan gebeurt dus selectiever dan voor elektriciteit. Maar de rechthebbenden zullen maximaal 30% moeten betalen voor de minimale aardgaslevering. 70% wordt via een sociale openbaredienstverplichting ge-collectiviseerd via een verhoging van de distributienettarieven voor aardgas.

De raad formuleert in zijn advies een aantal suggesties om de effectiviteit en de efficiëntie van de voorgestelde regeling te verbeteren.

De raad ziet de voorgestelde regeling als een “nood”oplossing op korte termijn om de komende winterperiode te overbruggen. Hij gaat ervan uit dat de maatregel geëvalueerd zal worden in het kader van de in het regeerakkoord aangekondigde evaluatie van de sociale openbaredienstverplichtingen voor elektriciteit en aardgas. De SERV pleit ervoor om deze evaluatie ruim open te trekken en ook andere beleidsdomeinen en departementen zoals welzijn, wonen en sociale economie erbij te betrekken. Hij dringt tevens aan op een tijdige en intensieve betrokkenheid van alle betrokkenen bij de geplande evaluatie.

Advies

1. Inleiding en toelichting

Op 30 september 2010 ontving de SERV een adviesvraag van de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie over het *Voorontwerp van Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 maart 2009 betreffende de sociale openbardienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteits- en aardgasmarkt, wat betreft de invoering van een minimale levering van aardgas in de winterperiode.*

De SERV stelt vast dat hij in het tijdsbestek van twee maanden om advies gevraagd werd over wijzigingen aan eenzelfde besluit. Bovendien zijn de aanpassingen duidelijk gelinkt. De zogenaamde “knipperlicht-procedure”¹ die eerder werd voorgesteld hangt nauw samen met de nu voorgestelde minimum aardgaslevering. De SERV betreurt deze gang van zaken en benadrukt dat het inefficiënt is om twee keer over zeer verwante onderwerpen te moeten adviseren. De Inspectie van Financiën werd blijkbaar wel over beide voorontwerpen tegelijk om advies gevraagd.

Voorliggend besluit voorziet in een systeem van minimumlevering via de aardgasbudgetmeter in de winterperiode. Het voorgestelde systeem is facultatief voor OCMW's.

De voorgestelde regeling werkt als volgt. Klanten die hun aardgasbudgetmeterkaart niet kunnen opladen in de winterperiode omdat ze onvoldoende financiële middelen hebben, verwittigen hiervan het OCMW. Klanten die gedurende een bepaalde periode – eveneens in de winter – hun budgetmeterkaart niet opladen en dreigen zonder gas te vallen en die niet antwoorden op een oproep van hun distributienetbeheerder worden automatisch door de distributienetbeheerder gesignaleerd bij het OCMW.

Het OCMW zal in beide gevallen een sociaal vooronderzoek doen. Indien hieruit blijkt dat er een reëel probleem van energiearmoede bestaat stelt het OCMW op basis van een indicatieve tabel (naargelang het type woning, het aantal personen en de klanttypologie d.w.z. aardgas voor verwarming en/of sanitair warm water) een minimumhoeveelheid aardgas ter beschikking tussen 1 december en 1 maart. Deze hoeveelheid kan tweewekelijks opgeladen worden op de budgetmeterkaart.

OCMW's kunnen aan de toekenning van de minimumaardgaslevering ook voorwaarden koppelen vb. inzake schuldafbouw/bemiddeling, maatregelen inzake rationeel energiegebruik of het verplicht opladen van de aardgasbudgetmeterkaart buiten de wintermaanden.

OCMW's kunnen maximaal 70% van de kostprijs van de toegekende minimumlevering terugvorderen bij de netbeheerders, die dit kunnen doorrekenen in de distributienettarieven voor aardgas. De overige 30% kunnen de OCMW's ofwel terugvorderen bij de klant ofwel (gedeeltelijk) kwijtschelden. Ze kunnen hiervoor een beroep doen op middelen uit het federaal Energiefonds.

¹ Deze procedure loopt van november tot en met maart. Ze bepaalt dat netbeheerders klanten, die dreigen zonder gaslevering te vallen omdat ze gedurende een maand hun budgetmeter niet hebben opgeladen, verwittigt en aanspoort om de budgetmeter op te laden. Doet de klant dit niet, dan komt hij op een lijst te staan die de netbeheerder overmaakt aan het OCMW. De SERV stelde in zijn advies van 15 september 2010 dat de vooropgestelde termijnen van deze procedure te kort zijn en onvoldoende afgestemd op mekaar. Deze procedure biedt volgens de SERV onvoldoende garanties om te vermijden dat gezinnen zonder gaslevering vallen.

In tegenstelling tot de minimale levering voor elektriciteit is een minimale aardgaslevering via een budgetmeter technisch onmogelijk. Er moest dus naar een andere oplossing gezocht worden. De voorgestelde regeling wijkt sterk af van de minimale levering voor elektriciteit.

Ten eerste wordt het recht op een minimale levering van aardgas afhankelijk van een sociaal vooronderzoek, terwijl iedereen met een budgetmeter voor elektriciteit recht heeft op een minimumlevering. De toekenning van de minimumlevering aardgas gebeurt dus selectiever.

Een tweede verschil is dat gerechtigden op een minimale aardgaslevering maximaal 30% zullen moeten betalen voor de minimale levering. 70% wordt via een sociale openbaredienstverplichting gecollectiviseerd via een verhoging van de distributietarieven voor aardgas. De minimumlevering van elektriciteit daarentegen moet integraal terugbetaald worden via de budgetmeter.

De Vlaamse Regering raamt dat 14.333 gezinnen in aanmerking komen voor deze regeling. Per gezin gaat het om een gemiddelde minimumlevering van 15.000 kWh aardgas (dit is 429 euro tegen de sociale maximumprijs). In de hypothese dat alle OCMW's de regeling toepassen en 70% terugvorderen bij de netbeheerders, komt dit neer op een kost van 4,3 miljoen euro die moet doorgerekend worden in de distributietarieven. Op een totaalhoeveelheid van 58,8 TWh geleverd aardgas impliceert dit een toeslag van 0,073 euro per MWh.

Hierna formuleert de SERV een aantal bemerkingen en aanbevelingen bij de voorgestelde regeling.

2. Bemerkingen bij het besluit

2.1. “Nood”oplossing op korte termijn

Met de winter in aantocht is er dringend nood aan een oplossing voor gezinnen die over onvoldoende financiële middelen beschikken om hun aardgasbudgetmeter op te laden. Zij dreigen immers zonder aardgas te vallen en in de kou te zitten.

De SERV apprecieert de intentie om hiervoor snel een oplossing uit te werken. De raad ziet de voorgestelde regeling evenwel als een “nood”oplossing op korte termijn om de komende winterperiode te overbruggen. De regeling moet - zoals al voorzien in de nota aan de regering - grondig geëvalueerd worden in functie van effectiviteit en efficiëntie. De SERV dringt erop aan om deze evaluatie te kaderen in de aangekondigde evaluatie van de sociale openbaredienstverleningen in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt (zie verder in § 3).

2.2. Effectiviteit versterken

In tegenstelling tot de minimumlevering voor elektriciteit die voor iedereen met een budgetmeter geldt, zal de minimumlevering voor aardgas slechts selectief toegepast worden na een sociaal vooronderzoek door het OCMW.

1. De SERV vindt het een goede zaak dat naast de knipperlichtprocedure van de distributienetbeheerders klanten ook zelf om een sociaal onderzoek kunnen vragen en dringt aan om hierover duidelijk te communiceren zodat klanten die in aanmerking komen voor de minimumlevering van aardgas goed op de hoogte zijn². Tegelijk merkt de raad op dat het op de hoogte zijn van de regeling nog geen garantie is dat het OCMW de voorgestelde regeling ook zal toepassen. De regeling is immers facultatief. Dit maakt dat klanten die aanspraak zouden kunnen maken op de minimumlevering van aardgas hun recht mislopen omdat het OCMW in hun gemeente de regeling niet toepast. Er moet dus gestreefd worden naar een toepassing door alle OCMW's.
2. De vooropgestelde periode voor het sociaal vooronderzoek bedraagt 7 kalenderdagen. De SERV heeft vragen bij de haalbaarheid van deze termijn die duidelijk korter is dan de wettelijk voorziene termijn voor een sociaal onderzoek (30 dagen). Er worden immers geen extra middelen voorzien voor bijkomend personeel bij de OCMW's.
3. De minimumlevering wordt beperkt tot de periode van 1 december tot 1 maart. De SERV erkent dat de problematiek dan het meest acuut is. Dit zijn immers de koudste maanden tijdens de welke de gasfactuur het hoogst oploopt. Toch is deze periode vrij kort. In een gelijkaardige regeling in het Waals gewest loopt de winterperiode van 1 november tot 15 maart, maar daar is de minimumgaslevering wel beperkt tot de beschermde klanten.
4. De SERV onderstreept het belang van het opladen van de budgetmeterkaart buiten de wintermaanden. Het opladen van de aardgasbudgetmeterkaart op periodieke basis (bijvoorbeeld maandelijks met een minimumbedrag) kan immers vermijden dat gezinnen in de winter over onvoldoende budget beschikken om hun kaart op te laden. Vanuit deze optiek dringt de SERV erop aan om de knipperlichtprocedure niet alleen toe te passen van november tot maart, maar heel het jaar door.

2.3. Efficiëntie en financiering verbeteren

1. De raad vindt het een goede zaak om de minimale hoeveelheid aardgas toe te kennen op basis van een indicatieve tabel (naargelang het type woning, het aantal personen en de klanttypologie d.w.z. aardgas voor verwarming en/of sanitair warm water). Het is evenwel nog onduidelijk hoe deze indicatoren concreet zullen ingevuld worden en wat hun onderling gewicht zal zijn.
2. Hetzelfde geldt voor de voorwaarden die OCMW's kunnen verbinden aan de toekenning : (1) schuldbegeleiding/afbouw, (2) REG-maatregelen en (3) opladen budgetmeterkaart tijdens de zomermaanden. De SERV vindt het belangrijk dat ook inzake deze voorwaarden richtlijnen worden opgesteld, teneinde een uniforme en transparante toepassing van de regelgeving te bekomen.

² In het Waals gewest was een gelijkaardige regeling onvoldoende bekend, waardoor slechts een minderheid van gerechtigden hun recht op de minimum gaslevering realiseerden.

3. Gerechtigden op de sociale minimumlevering aardgas zullen hiervoor maximaal 30 % zelf moeten bijdragen. Er is dus een zekere mate van responsabilisering. De SERV onderschrijft het principe van een (gedeeltelijke) responsabilisering, maar mist de motivering waarom precies gekozen is voor 30% - 70%. Andere mogelijkheden (bv. 40-60, 50-50, ...) werden niet onderzocht. Evenmin werd in de RIA de mogelijkheid onderzocht van een volledige terugbetaling, waarbij bv. de netbeheerders of de OCMW's tijdens de wintermaanden een prefinanciering doen a rato van een vooropgestelde minimumlevering.
4. Bij de berekening van de budgettaire impact gaat de Vlaamse Regering uit van een minimumgaslevering tegen het sociale maximumtarief. Voor beschermde klanten is dit logisch. Voor niet beschermde klanten is dit minder evident. Niet alle gerechtigden op de minimumlevering hebben het statuut van beschermde klant³. Voor de gaslevering door de netbeheerder betalen de niet beschermde klanten het gemiddelde markttarief zoals door de CREG bepaald. Dit is aanzienlijk hoger dan het sociale maximumtarief. De SERV heeft in dit verband twee bemerkingen. Ten eerste is de kostprijsraming een onderschatting omdat alleen rekening wordt gehouden met het sociale maximumtarief. Ten tweede stelt de SERV vast dat het financieel voordeel van niet-beschermde klanten groter is dan dat van beschermde klanten, omdat zij normaal gezien een veel hoger tarief zouden moeten betalen zonder minimale gaslevering.
5. De financiële compensatie van de 70% gratis toegekende minimumlevering wordt opgelegd in het kader van de openbaredienstverplichtingen van de netbeheerders voor aardgas. Er wordt geraamd dat de distributienettarieven voor aardgas met 0,073 euro per MWh zouden moeten verhogen, dit in de veronderstelling dat 1/3 van de budgetmeterklanten aardgas recht zouden hebben op minimumlevering. Per gezin met een gemiddeld aardgasverbruik van 23.000 KWh komt dit neer op 1,68 euro per jaar. Volgens de nota aan de regering zou dit evenwel "op korte termijn gecompenseerd worden door een versnelde doorvoering van de verlaging van de minimumprijzen voor groenestroomcertificaten". Dit zou volgens de SERV inderdaad aanleiding kunnen geven tot een minder sterke stijging van de kostendoorrekening van de certificatenopkoopplicht door de netbeheerders in de distributienettarieven voor elektriciteit. Maar omdat deze tarieven vastliggen tot 2013 zal dit niet op korte termijn niet voelbaar zijn.

3. Werk op lange termijn structurele oplossingen uit inzake energiearmoede

De SERV gaat ervan uit dat de maatregel inzake de minimumlevering van aardgas geëvalueerd zal worden in het kader van de in het regeerakkoord aangekondigde evaluatie van de sociale openbaredienstverplichtingen voor elektriciteit en aardgas. In dat verband formuleert de SERV enkele aanbevelingen.

³ In 2009 genoten 1 782 van de 4 498 afnemers met een budgetmeter voor aardgas het statuut van beschermde klant.

3.1. Bekijk energiearmoede in een ruim kader

Energiearmoede is geen alleenstaand fenomeen. Mensen die hun facturen voor gas en elektriciteit niet kunnen betalen hebben meestal ook nog andere schulden, wonen in slechte geïsoleerde woningen,

Vanuit die optiek pleit de SERV ervoor om de voorziene evaluatie van de sociale openbare dienstverplichtingen ruim open te trekken en ook andere beleidsdomeinen en departementen zoals welzijn, wonen en sociale economie te betrekken.

Vragen die in dat verband beantwoord moeten worden zijn o.a. : in welke mate zijn “energiearmen” anders dan “andere armen” en is er een specifiek energiearmoedebeleid nodig? Hoe verhoudt het beleid inzake energiearmoede zich tot het generieke armoedebeleid? Wat kan/moet de rol van sociale openbare dienstverplichtingen binnen het (energie)armoedebeleid zijn? Hoe worden ze best ingevuld? Wat is de link met REG openbardienstverplichtingen, met energie-efficiëntie? Hoe kunnen REG maatregelen (ondermeer in de sociale woningbouw) bijdragen tot het verminderen van energie-armoede?

De scope van de evaluatie van de sociale openbare dienstverplichtingen mag dus zeker niet beperkt worden tot de problematiek van wanbetalingen, budgetmeters en minimale levering. Andere maatregelen zoals de regeling inzake de gratis elektriciteit moeten ook in de evaluatie meegenomen worden. In zijn advies van 8 maart 2001 formuleerde de SERV al een reeks bedenkingen bij de (sociale) effectiviteit van de toekenning van gratis elektriciteit aan alle gezinnen. Ook het Vlaams Parlement⁴ organiseerde een hoorzitting over de efficiëntie en effectiviteit van de toekenning van gratis elektriciteit waar heel wat knelpunten van deze maatregel werden aangetoond.

3.2. Besteed voldoende aandacht aan consultatie

Binnen het beleidsdomein Energie startte begin 2010 een permanent verticaal armoedeoverleg. In dat kader werden in het voorjaar enkele vergaderingen georganiseerd. Een van de doelstellingen die daar werden geformuleerd, is dat er tegen de winter van 2010-2011 een gegarandeerde minimumlevering voor aardgas zou worden uitgewerkt. Over de concrete regeling is er evenwel geen enkel overleg geweest met de SERV, met vertegenwoordigers van de armenorganisaties of met de hulpverleners die nochtans een cruciale rol krijgen in de nieuwe regeling. De SERV betreurt dit ten zeerste.

De raad dringt dan ook aan op een tijdige en intensieve betrokkenheid bij de geplande evaluatie.

⁴ Vlaams Parlement – 23 november 2007. Stuk 1454 (2007-2008) – nr. 1.

Referentielijst

SERV, 15.09.2010. Advies over schuldafbouw via budgetmeters. Brussel: SERV.

SERV, 15.04.2009. Advies over het wijzigingsbesluit REG-ODV. Brussel: SERV.

SERV, 03.12.2008. Advies over het besluit dakisolatiepremie en energiescans. Brussel: SERV.

SERV, 13.09.2006. Advies over de wijziging van het decreet minimumlevering gas, elektriciteit, water en van het besluit sociale openbare dienstverplichtingen. Brussel: SERV.

SERV, 22.05.2003. Advies over twee ontwerpbesluiten inzake sociale openbare dienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteits- en aardgasmarkt. Brussel: SERV.

SERV, 08.03.2001. Advies over vijf ontwerpbesluiten ter uitvoering van het elektriciteitsdecreet: kwalitatieve warmtekrachtinstallatie, gratis levering, kalender van openstelling, overdracht van klanten van netbeheerders, inwerkingtreding. Brussel: SERV.