



Vlaams
Parlement

ingediend op **812** (2015-2016) – Nr. 3
6 juli 2016 (2015-2016)

Advies

van het Rekenhof

over het voorstel van decreet

van Willem-Frederik Schiltz, Andries Gryffroy, Robrecht Bothuyne,
Jos Lantmeeters, Valerie Taeldeman en Wilfried Vandaele

houdende wijziging
van het Energiedecreet van 8 mei 2009,
wat de oprichting en de organisatie
van de regulator betreft

Documenten in het dossier:

- 812** (2015-2016) – Nr. 1: Voorstel van decreet
- Nr. 2: Advies van de Raad van State

verzendcode: LEE



Rekenhof

Hervorming van de VREG

Advies bij het voorstel van decreet
houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009
wat de oprichting en de organisatie van de regulator betreft



Advies aan het Vlaams Parlement

Bijlage bij brief No9-3.712.822 B1 / Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van 30 juni 2016

INHOUD

Hoofdstuk 1	5
Inleiding	5
1.1 Energieregulator VREG	5
1.2 Vraag van het Vlaams Parlement	5
1.3 Reikwijdte van het advies	6
Hoofdstuk 2	7
Analyse van het voorstel van decreet	7
2.1 Begrotingsautonomie	7
2.1.1 Europese vereisten	7
2.1.2 Goedkeuring van de VREG-begroting	7
2.1.3 Afstemming op het procedureverloop van het begrotingsdecreet	7
2.1.4 Procedure ondernemingsplan	8
2.1.5 Afhankelijkheid van het Energiefonds	8
2.2 Bestedingsautonomie	9
2.2.1 Europese vereisten	9
2.2.2 Situatie van de VREG	9
2.2.3 Opmaak en goedkeuring van de jaarrekening	10
2.2.4 Controle door de bedrijfsrevisor en het Rekenhof	10
2.2.5 Procedure jaarrapport in relatie tot jaarrekening	11
2.3 Autonome dienst met rechtspersoonlijkheid	11
2.3.1 Onafhankelijkheidsvereisten volgens de Europese richtlijnen	11
2.3.2 Rechtsvorm	12
2.3.3 Gedeeltelijke toepassing kaderdecreet bestuurlijk beleid	12
2.3.4 Beperkte toepassing van het rekendecreet	13
2.4 Andere aandachtspunten	14
2.4.1 Controle van het Rekenhof	14
2.4.2 Rechtspositieregeling van het personeel	15
2.4.3 Formele aspecten	15
Hoofdstuk 3	16
Conclusies en aanbevelingen	16

HOOFDSTUK 1**Inleiding****1.1 Energieregulator VREG**

De Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) staat in voor de regulering, controle en bevordering van de transparantie van de energiemarkt in het Vlaams Gewest.

De VREG werd opgericht in december 2001 in het kader van de vrijmaking van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt. Naar aanleiding van Beter Bestuurlijk Beleid werd de VREG omgevormd tot een publiekrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid (EVA).

De werking wordt sinds 2015 hoofdzakelijk gefinancierd via het Energiefonds. Taken, bevoegdheden, werking en bestuur zijn geregeld in hoofdstuk I van titel III van het Energiedecreet¹ van 8 mei 2009.

1.2 Vraag van het Vlaams Parlement

Op 6 juni 2016 is een voorstel van decreet ingediend tot wijziging van het Energiedecreet om de onafhankelijkheid en begrotingsautonomie van de VREG te versterken in het licht van de Europeesrechtelijke verplichtingen die gelden voor energieregulators.

De voorzitter van het Vlaams Parlement heeft aan het Rekenhof advies gevraagd over dat voorstel van decreet, met bijzondere aandacht voor de duidelijkheid en haalbaarheid van de voorgestelde procedure om de begroting van de VREG goed te keuren, in relatie tot de financiering vanuit het Energiefonds en de door de Europese richtlijnen vereiste bestedingsautonomie. Verder vroeg het Vlaams Parlement aandacht voor de effecten van de omvorming tot autonome dienst met rechtspersoonlijkheid, waarop het rekendecreet² slechts gedeeltelijk van toepassing is.

¹ Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid.

² Decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof.

1.3 Reikwijdte van het advies

Volgens de elektriciteitsrichtlijn 2009/72/EC en de gasrichtlijn 2009/73/EC³ moeten de lidstaten de onafhankelijkheid van de regulerende instanties waarborgen en ervoor zorgen dat de regulerende instanties hun bevoegdheid op onpartijdige en transparante wijze uitoefenen. Terwijl de vroegere gas- en elektriciteitsrichtlijnen de lidstaten verplichtten die onafhankelijkheid te waarborgen ten aanzien van de gas- en elektriciteitsindustrie, eisen de huidige richtlijnen ook een onafhankelijkheid ten aanzien van alle publieke organen, inclusief de nationale, regionale of lokale regeringen, gemeenten, politieke organisaties of structuren. De Europese Commissie publiceerde op 22 januari 2010 een interpretatieve nota over de nieuwe elektriciteits- en gasrichtlijnen, die onder meer informatie geeft over de door de lidstaten te nemen maatregelen om de onafhankelijkheid van de regulerende instanties te waarborgen⁴.

Het Rekenhof heeft de voorgestelde hervorming van de VREG getoetst aan de Europese richtlijnen voor energieregulators en aan de context van het rekendecreet. Binnen het gegeven tijdsbestek heeft het Rekenhof in zijn analyse gefocust op de aspecten van begrotings- en bestedingsautonomie en controle, zoals ook geformuleerd in de vraag om advies. Die aspecten en enkele aandachtspunten in rand daarvan komen in voorliggend verslag aan bod.

Bij zijn analyse heeft het Rekenhof de voorgestelde hervorming van de VREG ook vergeleken met de situatie van de CREG. De aanbevelingen in zijn auditrapport⁵ van 2015 over de CREG kunnen eventueel dienstig zijn voor de verdere stroomlijning van de werking van de VREG.

Het Rekenhof heeft de keuzes uit het voorstel van decreet beoordeeld. Het overwegen van eventuele alternatieve organisatievormen voor de VREG valt buiten de opdracht van het Rekenhof.

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 en 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, beiden gepubliceerd in het Publicatieblad van 14 augustus 2009.

⁴ *Interpretative Note on directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas – the regulatory authorities*, 22 januari 2010.

⁵ https://www.rekenhof.be/docs/2015_48_CREG_NL.pdf

HOOFDSTUK 2**Analyse van het voorstel van decreet****2.1 Begrotingsautonomie****2.1.1 Europese vereisten**

De Europese richtlijnen eisen dat de regulerende instantie afzonderlijke jaarlijkse begrotingstoewijzingen ontvangt. Daarbij dient erover te worden gewaakt dat de regulator over de adequate personele en financiële middelen beschikt om zijn taken uit te voeren. Een vergelijking met regulatoren in andere lidstaten kan nuttig zijn. Het is zowel toegelaten dat het budget van de regulerende instantie rechtstreeks wordt betaald door de gebruikers van gas en elektriciteit (via bv. retributies die regulator zelf int), als dat haar budget een onderdeel vormt van de volledige overheidsbegroting. In het laatste geval moet het deel dat toekomt aan de regulerende instantie duidelijk worden afgescheiden in de totale begroting.

Dat de begroting door de nationale (of regionale) wetgever wordt goedgekeurd, beschouwt de Europese Commissie niet als een hinderpaal voor de begrotingsautonomie. Wel blijkt het raadzaam dat de regulator zelf ter attentie van die wetgever het vereiste jaarlijks budget toelicht aan de hand van zijn jaarprogramma. De goedkeuring van de begroting van de regulator mag op geen enkel moment worden gebruikt als middel tot beïnvloeding van haar beleid en mag evenmin verhinderen dat de regulator de toegewezen bevoegdheden en opdrachten efficiënt en effectief kan realiseren.

2.1.2 Goedkeuring van de VREG-begroting

Artikel 22, §5, van het voorstel van decreet regelt de goedkeuringsprocedure van de VREG-begroting. De raad van bestuur van de VREG keurt de ontwerpbegroting goed en stelt de definitieve begroting vast. De procedure voorziet in een bespreking in het Vlaams Parlement van de ontwerpbegroting. Aangezien de verantwoordelijkheid om de begroting vast te stellen bij het raad van bestuur van de VREG wordt gelegd en er een aangepaste aanstelling voor de bestuurders is (voortaan zouden zij worden aangewezen door het Vlaams Parlement i.p.v. door de Vlaamse Regering), komt de voorgestelde begrotingsprocedure tegemoet aan de vereisten van het Europese richtlijnenpakket.

Volgens het voorstel van decreet zou de Vlaamse Regering wel nog over de mogelijkheid beschikken tussen te komen bij de vaststelling van de begroting van de VREG via de toepassing van artikel 4, §, 2 van het rekendecreet (zie verder, punt 2.3.4).

2.1.3 Afstemming op het procedureverloop van het begrotingsdecreet

De begrotingsprocedure van artikel 22, §5, van het voorstel van decreet legt geen concrete goedkeuringskalender vast. Om in de algemene uitgavenbegroting of in het Energiefonds een passende dotatie te kunnen inschrijven, moeten de opmaak van de VREG-ontwerpbegroting en de beoogde hoorzitting in het Vlaams Parlement tijdig plaatsvinden en sporen met de behandeling van de Vlaamse begroting, die de Vlaamse Regering tegen 21 oktober moet indienen en die het Vlaams Parlement tegen 31 december voorafgaand aan

het begrotingsjaar moet goedkeuren. Bijgevolg is het wenselijk een termijn in te schrijven voor het voorleggen van de door de raad van bestuur vastgestelde VREG-begroting aan het Vlaams Parlement.

2.1.4 Procedure ondernemingsplan

Artikel 22, §8, van het voorstel van decreet bepaalt dat de VREG uiterlijk op 31 januari een ondernemingsplan vaststelt en meedeelt aan het Vlaams Parlement. Volgens artikel 22, §5, moet de VREG ook een ontwerp van ondernemingsplan bij de ontwerpbegroting ter bespreking aan het Vlaams Parlement voorleggen. Dat ontwerp van ondernemingsplan moet voldoende concreet en richtinggevend zijn om een volwaardige begrotingsbespreking mogelijk te maken.

2.1.5 Afhankelijkheid van het Energiefonds

De regulerende instantie moet zelfstandig besluiten kunnen nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan, afzonderlijke jaarlijkse begrotingstoewijzingen ontvangen zodat zij over autonomie beschikt bij de uitvoering van de toegewezen begroting, en de adequate personele en financiële middelen hebben om haar taken uit te voeren.

De rol van de Vlaamse Regering bij de bepaling van de bijdragen uit het Energiefonds die toekomen aan de VREG kan evenwel een risico voor de onafhankelijkheid van de VREG vormen.

Artikel 22, §3, van het voorstel van decreet regelt de financiering van de VREG. De dotatie aan de VREG om de werkingskosten te dekken, is afkomstig van het Energiefonds, een begrotingsfonds, opgericht door artikel 3.2.1 van het Energiedecreet. Artikel 22, §5, van het voorstel van decreet bepaalt echter ook dat de Vlaamse Regering de VREG-dotatie binnen het Energiefonds moet aanpassen aan de definitieve begroting van de VREG. De initiële algemene uitgavenbegroting 2016 stelde op het betrokken begrotingsartikel (LEo-1LEB4AS-IS) met een variabel begrotingskrediet een dotatie aan de VREG vast van 5.151.000 euro. Bij de begrotingscontrole 2016 is een vermindering van de VREG-dotatie tot 4.969.000 euro voorgesteld. Rekening houdend met de resultaten van de parlementaire bespreking van de VREG-begroting zoals vastgesteld door de raad van bestuur, moet het Vlaams Parlement erover waken dat de dotatie adequate financiële middelen voor de uitvoering van de taken ter beschikking stelt.

Doordat de VREG-dotatie is ingebed in het Energiefonds dat de Vlaamse Regering beheert, kan de begrotings- en bestedingsautonomie van de VREG in het gedrang komen. De Vlaamse Regering kan de middelen van het Energiefonds niet alleen gebruiken voor de VREG-dotatie, maar onder meer ook voor de openbaredienstverplichtingen inzake energie, voor haar sociale energiebeleid en haar beleid inzake rationeel energieverbruik. De Vlaamse Regering beschikt daarbij over herverdelingsmogelijkheden volgens artikel 12, §2, van het rekendecreet, en heeft dus een eigen bestedingsautonomie en -ritme van de kredieten van het Energiefonds.

De variabele kredieten van begrotingsfondsen zijn bovendien afhankelijk van de specifieke toegewezen ontvangsten. In de mate dat de Vlaamse overheid de geraamde toegewezen ontvangsten niet effectief kan innen, kan ze de variabele kredieten ook niet uitgeven⁶. Om-

⁶ Zie ook punt 3.9 van het verslag van het Rekenhof over het onderzoek van de Vlaamse begroting 2016. Vlaams Parlement document 16 (2015-2016) – nr.1.

dat de VREG-dotatie afhankelijk is van de werkelijke ontvangsten en de bestedingsautonomie van de Vlaamse Regering binnen het Energiefonds, kan de vaststelling van de dotatie volgens de VREG-begroting, die in het voorstel van decreet wordt beoogd, niet worden gegarandeerd. Het Rekenhof beveelt daarom aan de VREG-dotatie uit het begrotingsfonds te halen en vast te leggen op een vastleggings- en vereffeningskrediet van een begrotingsartikel op een afzonderlijk begrotingsprogramma ofwel de VREG-dotatie te budgetteren zoals voor een dotatiegerechtigde instelling verbonden aan het Vlaams Parlement.

2.2 Bestedingsautonomie

2.2.1 Europese vereisten

In het algemeen moet de regulerende instantie zelfstandig beslissingen kunnen nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan of privaatrechtelijke organisatie. De Europese richtlijnen bepalen bovendien uitdrukkelijk dat de regulerende instantie over autonomie moet beschikken bij de uitvoering van de begroting. Zo is een toezicht ex ante of ex post door de uitvoerende macht op de beslissingen van een regulerende instantie niet mogelijk. Ook moeten de beslissingen van de regulerende instantie direct toepasbaar zijn zonder voorafgaande goedkeuring door de minister of administratie en kan een beslissing niet het voorwerp uitmaken van een schorsing, herziening of vetorecht van een publiek- of privaatrechtelijke instantie. Bovendien moet de regulerende instantie in de mogelijkheid zijn autonoom haar jaarlijks werkprogramma op te stellen. Een rechterlijke toetsing en parlementair toezicht overeenkomstig het constitutionele recht van de lidstaten zijn daarentegen niet uitgesloten.

De regulator dient bij de uitvoering van de begroting uiteraard de geldende wet- en regelgeving te respecteren.

2.2.2 Situatie van de VREG

Toegepast op de institutionele context van de Vlaamse rechtspersonen houdt de vereiste van bestedingsautonomie in dat de Vlaamse Regering of administratie niet tussenbeide mag komen bij de vaststelling van de jaarlijkse begroting of bij de controle op de uitvoering ervan. Elke vorm van administratief toezicht ten aanzien van de VREG is in strijd met de Europese richtlijnen. Een toezicht via een regeringsafgevaardigde, een regeringscommissaris of de Inspectie van Financiën is niet toegelaten⁷.

Daarentegen sluiten de Europese richtlijnen niet uit dat in het Vlaams Parlement hoorzittingen plaatsvinden met vertegenwoordigers van de VREG in het kader van bv. de vaststelling van de begroting, een toelichting van het gevoerde beleid of zelfs de aanstelling van bestuurders. In die context behoort ook een audit van het Rekenhof tot de mogelijkheden.

⁷ Ter vergelijking kan worden verwezen naar de regulerende instanties voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Brugel) en het Waals Gewest (CwaPE): voor beide instellingen worden twee regeringscommissarissen aangesteld die een rol van waarnemer vervullen (voor CwaPE oefenen de regeringscommissarissen wel toezicht uit voor de opdrachten die niet onder de reguleringsopdrachten ressorteren); cf. ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt.

In de toelichting bij het voorstel van decreet merken de stellers op dat de onafhankelijkheid die de Europese richtlijnen opleggen, op gespannen voet staat met de noodzaak in een constitutionele parlementaire democratie om een minister politiek ter verantwoording te kunnen roepen voor het overheidsoptreden. Ze verwijzen daartoe naar de strenge houding van de Raad van State, afdeling wetgeving. De Raad van State heeft echter al gesteld dat het toezicht op de beslissingen van een regulerende instantie (in casu het BIPT) kan worden geschrapt voor die handelingen waarvoor volgens het Europees recht absolute onafhankelijkheid van de regelgevende overheden is vereist⁸.

Opdat de VREG kan beschikken over de door de Europese richtlijnen vereiste bestedings-autonomie, dient te worden vermeden dat de Vlaamse Regering of de Vlaamse administratie op enerlei wijze tussenbeide kan komen bij de uitvoering van zijn begroting en de wijze waarop de VREG zich verantwoordt ten aanzien van het Vlaams Parlement.

Op grond van het voorstel van decreet kan de Vlaamse Regering echter toch nog toezicht ten aanzien van de VREG organiseren. Door de toepassing van artikelen 4, §2, en 48 van het rekendecreet op de VREG, kan de Vlaamse Regering regels opleggen voor de opstelling van de begroting en de rekeningen, en kan ze een begrotings- en beheerstoezicht organiseren (zie hierna punt 2.3.4). De Vlaamse Regering kan ook de interne audit voor de VREG organiseren in toepassing van het kaderdecreet bestuurlijk beleid (zie hierna punt 2.3.3).

2.2.3 Opmaak en goedkeuring van de jaarrekening

Volgens het voorstel van decreet legt de VREG zijn jaarrekening die is goedgekeurd door de raad van bestuur, samen met het verslag van de bedrijfsrevisor, vóór 31 maart volgend op het betrokken jaar voor aan het Vlaams Parlement en aan het Rekenhof. De Vlaamse Regering komt niet tussenbeide in de verantwoordingsprocedure. Het rapporteringstijdstip voor de rekeningaflegging van de VREG stemt overeen met het gebruikelijke verantwoordingsmoment binnen de Vlaamse overheid volgens het rekendecreet. Dat vergemakkelijkt de controle en de integratie in de ESR-geconsolideerde rekening van de Vlaamse overheid.

Het voorstel van decreet bepaalt evenwel niet wat de jaarrekening moet omvatten. Het is niet duidelijk of de jaarrekening enkel een balans, resultatenrekening en toelichting moet omvatten. Een rapportering over de uitvoering van de begroting in dezelfde vorm als de begroting en een toelichting daarbij is volgens het Rekenhof evenzeer noodzakelijk als algemeen verantwoordingsdocument.

Ook het toepasselijk boekhoudstelsel met rubricering, waarderings- en aanrekeningsregels en andere boekhoudregels die de VREG moet volgen, legt het voorstel van decreet niet vast. Het gebrek aan nadere boekhoud- en financiële rapporteringsregels kan de juiste lezing van de jaarrekening bemoeilijken en maakt ook een eenduidige beoordeling door de bedrijfsrevisor en het Rekenhof nagenoeg onmogelijk.

2.2.4 Controle door de bedrijfsrevisor en het Rekenhof

Artikel 22, §4, van het voorstel van decreet voorziet in een controle van de jaarrekening door een bedrijfsrevisor. Artikel 22, §5, onderwerpt de door de bedrijfsrevisor gecontroleerde VREG-jaarrekening ook aan de controle van het Rekenhof. Zowel het verslag van de bedrijfsrevisor als het auditverslag van het Rekenhof wordt aan het Vlaams Parlement

⁸ Advies van de Raad van State, afdeling wetgeving nr 50.003/4 bij wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie, Parl. St., Kamer, 2011-2012, nr. 2143/1, 185.

meegedeeld. Omdat de controleopdrachten van de bedrijfsrevisor en van het Rekenhof ten aanzien van de VREG niet nader zijn bepaald, kunnen inefficiënties ontstaan.

Onder meer in toepassing van artikel 50 van het rekendecreet en het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2012 betreffende controle en single audit, heeft het Rekenhof afspraken gemaakt met het Instituut van de Bedrijfsrevisoren om controle-informatie uit te wisselen en waar mogelijk dubbele controles te vermijden. Gelet op de bepalingen in het voorstel van decreet waarbij zowel een bedrijfsrevisor als het Rekenhof de jaarrekening van de VREG moet controleren en vervolgens ook verslag uitbrengen aan het Vlaams Parlement, neemt het Rekenhof zich voor ook na de hervorming van de VREG de principes van single audit in de mate van het mogelijke toe te passen. De overeenkomstige toepassing van single audit zou echter beter decretaal worden geregeld in plaats van langs de gedeeltelijke toepassing van het rekendecreet (zie verder, punt 2.3.4).

2.2.5 Procedure jaarrapport in relatie tot jaarrekening

Artikel 22, §9, van het voorstel van decreet legt de VREG op jaarlijks een rapport over de uitvoering van het ondernemingsplan vóór 31 januari volgend op het betrokken jaar aan het Vlaams Parlement voor te leggen. Naast de uitvoering van het ondernemingsplan, het bereiken van de doelstellingen, de evolutie van de energiemarkten en de beslissingen inzake tarieven, moet de VREG in het jaarrapport ook melding maken van de staat van de werkingskosten, de financiering ervan, de activa en passiva en het verslag van de bedrijfsrevisor. Die laatste aspecten overlappen in principe met de jaarrekening en het bijbehorende verslag van de bedrijfsrevisor dat de VREG tegen 31 maart aan het Vlaams Parlement moet bezorgen. Het Rekenhof wijst er daarom op dat ofwel de financiële rapportering uit het jaarrapport moeten worden weggelaten, ofwel dat de timing van het jaarrapport moet worden aangepast aan de timing van de jaarrekening.

2.3 Autonome dienst met rechtspersoonlijkheid

2.3.1 Onafhankelijkheidsvereisten volgens de Europese richtlijnen

De lidstaten zijn ertoe gehouden zowel de onafhankelijkheid van de regulerende instantie als organisatie, als de onafhankelijkheid van de personeelsleden en de beheersverantwoordelijken van de regulerende instantie veilig te stellen. De Europese richtlijnen gaan uit van de volgende principes:

- De regulerende instantie moet juridisch gescheiden en functioneel onafhankelijk zijn van enige andere publieke of private entiteit.
- De regulerende instantie moet zelfstandig besluiten kunnen nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan, afzonderlijke jaarlijkse begrotingstoewijzingen ontvangen, zodat zij over autonomie beschikt bij de uitvoering van de toegewezen begroting, en de adequate personele en financiële middelen hebben om haar taken uit te voeren.
- De personeelsleden en de personen die belast zijn met haar beheer, zijn onafhankelijk van marktbelangen.
- De personeelsleden en de personen die belast zijn met haar beheer ontvangen bij de verrichting van de regulerings taken geen directe instructies van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten. Eventuele nauwe samenwerking met andere bevoegde nationale instanties of de toepassing van algemene beleidsrichtsnoeren van de

overheid die geen verband houden met de (...) reguleringstaken, worden door dit voorschrift onverlet gelaten.

- De leden van het bestuur van de regulerende instantie, of bij afwezigheid van een bestuur de hogere leiding van de regulerende instantie, worden aangesteld voor een vaste termijn van vijf tot zeven jaar, die eenmaal kan worden verlengd. Daartoe voorzien de lidstaten in een adequaat rouleringsschema voor het bestuur of de hogere leiding. De leden van het bestuur, of bij afwezigheid van een bestuur de leden van de hogere leiding, mogen in die termijn uitsluitend van hun ambt worden ontheven als ze niet meer voldoen aan de omschreven voorwaarden of volgens de nationale wetgeving schuldig zijn geweest aan wangedrag.

Het voorstel van decreet moet deze principes naar de VREG vertalen.

2.3.2 Rechtsvorm

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid heeft het aantal rechtsvormen van publieke entiteiten gestroomlijnd en vereenvoudigd, hoewel er toch nog enkele publieke rechtspersonen bestaan buiten het kaderdecreet. Om de onafhankelijkheid ten aanzien van de Vlaamse Regering te bewerkstelligen, onttrekt het voorstel van decreet de VREG aan het toepassingsgebied van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Om de onafhankelijkheid voldoende te regelen, wordt voor de VREG een publieke rechtsvorm met rechtspersoonlijkheid gekozen. Het voorstel van decreet kiest voor een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid, een nieuwe rechtsvorm ad hoc. De indieners van het voorstel hebben niet geopteerd voor een bestaande rechtsvorm, bv. een vennootschap of een stichting. Die keuze impliceert dat heel wat noodzakelijke aspecten, zoals bestuur, personeel en financieel beheer, specifiek moeten worden geregeld. Het voorstel van decreet voorziet daarom in een aantal specifieke bepalingen en verwijzingen naar andere kaderregelingen, zoals het rekendecreet en het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

Doordat de VREG na goedkeuring van het voorstel van decreet geen deel meer uitmaakt van Vlaamse administratie, zal hij ook niet meer de verplichting hebben beleidsgerichte informatie aan het departement te verstrekken in het kader van de beleidsvoorbereiding, maakt hij geen deel meer uit van de overlegorganen, zoals de beleidsraad, en wordt hij in principe niet meer aangestuurd door de Vlaamse Regering. Dat versterkt haar onafhankelijkheid. Keerzijde is bijgevolg dat hij moet instaan voor zijn eigen administratieve werking.

2.3.3 Gedeeltelijke toepassing kaderdecreet bestuurlijk beleid

Artikel 23 van het voorstel van decreet maakt de artikelen 33 en 34 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 van toepassing op de VREG. Artikel 33 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid belast de leiding van de rechtspersoon met de organisatie van een interne controle.

Artikel 34 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid regelt de organisatie van een interne audit ten aanzien van de Vlaamse rechtspersonen.

De Europese richtlijnen verplichten de lidstaten de onafhankelijkheid van de regulerende instantie te waarborgen ten aanzien van o.a. de Vlaamse Regering en administratie. Zo is enkel een rechterlijke controle of een parlementair toezicht ten aanzien van de regulerende instantie verenigbaar met de vereiste functionele onafhankelijkheid.

De mogelijkheid van de uitvoerende macht om een interne audit te organiseren ten aanzien van het VREG-beleid kan als problematisch worden beschouwd in de mate dat Audit Vlaanderen onder de verantwoordelijkheid van de Vlaamse Regering functioneert. De Vlaamse Regering regelt o.a. de interne werking van en het toezicht op Audit Vlaanderen, dat als intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid onderdeel is van de Vlaamse administratie. De vraag kan worden gesteld of de vooropgestelde functionele en politieke onafhankelijkheid van die auditdienst zal volstaan om een eventuele audit van de VREG te realiseren zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de VREG die de Europese richtlijnen vooropstellen. De aansturing van de interne audits bij de VREG kan beter worden toevertrouwd aan de raad van bestuur van de VREG.

2.3.4 Beperkte toepassing van het rekendecreet

Artikelen 22, §7, en artikel 27 van het voorstel van decreet verschuiven de financiële organisatie en controle van de VREG van artikel 4, §1, 2°, naar artikel 4, §2, van het rekendecreet. Dat impliceert dat slechts enkele bepalingen van het rekendecreet van toepassing blijven op de VREG. Over het algemeen merkt het Rekenhof op dat het rekendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten uitgaan van toezicht door de Vlaamse Regering op de Vlaamse rechtspersonen en dus inherent afwijken van de doelstelling van het voorstel van decreet, waarvan de toelichting bepaalt dat het toezicht niet meer bij de Vlaamse Regering kan liggen, maar bij het Vlaams Parlement. Het Rekenhof wijst op de volgende elementen die eventueel de beoogde onafhankelijkheid en bestedingsautonomie van de VREG in het gedrang zouden kunnen brengen of die niet consistent zijn met de bepalingen van het voorstel van decreet.

Artikel 4, §2, van het rekendecreet maakt artikel 37, §1, artikel 46, §2, artikel 48, en artikel 50, §2, van dat decreet van toepassing op de betrokken Vlaamse rechtspersonen.

- Volgens artikel 37, §1, van het rekendecreet dienen de Vlaamse rechtspersonen hun begroting op te maken volgens de regels bepaald door de Vlaamse Regering en moet de betrokken entiteit haar eigen begroting aanpassen aan de bij een begrotingscontrole of herverdeling gewijzigde toelage aan die rechtspersoon. Artikel 22, §5, van het voorstel van decreet hanteert een omgekeerde redenering: de algemene uitgavenbegroting, meer bepaald het Energiefonds, moet wat de dotatie aan de VREG betreft in overeenstemming worden gebracht met de in de VREG-begroting voorziene dotatieontvangsten.
- Volgens artikel 46, §2, van het rekendecreet moeten de Vlaamse rechtspersonen hun jaarrekening bezorgen aan de Vlaamse Regering en aan het Rekenhof, terwijl volgens artikel 22 van het voorstel van decreet de jaarrekening niet aan de Vlaamse Regering, maar aan het Vlaams Parlement moet worden bezorgd.
- Volgens artikel 48 van het rekendecreet organiseert de Vlaamse Regering een begrotings- en beheerstoezicht van de Vlaamse rechtspersonen en doet zij daarvoor een beroep op de Inspectie van Financiën.
- Volgens artikel 50, §2, van het rekendecreet dient de revisor zijn verslag over de jaarrekening te bezorgen aan de Vlaamse Regering en aan de diensten van het Vlaamse ministerie.

Artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 betreffende de begroting en de boekhouding van de Vlaamse rechtspersonen maakt artikel 5, §1, §3, §4, en de artikelen 14 en 15 van dat besluit van toepassing op de Vlaamse rechtspersonen vermeld in artikel 4, §2, van het rekendecreet.

- Volgens artikel 5, §1, van dat besluit moeten de Vlaamse rechtspersonen hun begrotingsontwerp opmaken volgens de instructies en binnen de termijn die de Vlaamse begrotingsminister heeft bepaald.
- Volgens artikel 5, §3, van dat besluit moeten de Vlaamse rechtspersonen de ontvangsten in hun begroting in overeenstemming brengen met de in de algemene uitgavenbegroting voorziene toelagen, terwijl artikel 22 van het voorstel van decreet een omgekeerde redenering hanteert.
- Volgens artikel 14 kan de begrotingsminister bij de rekeningaflegging bijkomende rapporteringsverplichtingen opleggen.

Verder wijst het Rekenhof erop dat artikel 4, §2, van het rekendecreet enkel van toepassing is voor de rechtspersonen die deel uitmaken van de Vlaamse deelstaatoverheid en ressorteren onder sectorale code 13.12. In België beoordeelt het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) welke entiteiten ressorteren onder de overheden in functie van de opmaak van de Nationale Rekeningen en de rapporteringen volgens het Europees Systeem van Rekeningen (ESR). In de mate dat de VREG buiten de dotatie veel andere ontvangsten realiseert op basis van artikel 3.1.13 van het Energiedecreet, is het niet zeker dat de VREG in de toekomst volgens het INR onder de overheidssector zal blijven ressorteren. In die veronderstelling wordt de beoogde beperkte toepassing van het rekendecreet volledig uitgehold.

Rekening houdend met de specifieke bepalingen van het rekendecreet die een financieel toezicht door de Vlaamse Regering impliceren en de eventuele onzekerheid over de blijvende sectorale indeling van de VREG bij de overheid, stelt het Rekenhof voor de beperkte toepassing van het rekendecreet op basis van artikel 4, §2, van het rekendecreet te schrappen. De noodzakelijke informatie-uitwisseling met de Vlaamse Regering voor de opmaak van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid en de opmaak van de ESR-consolidatie kunnen daarbij expliciet aan het voorstel van decreet worden toegevoegd.

Zoals ook aangegeven in punt 2.2.3 van dit advies, volstaat de beperkte toepassing van het rekendecreet op basis van artikel 4, §2, van dat decreet niet om een voldoende kader voor de boekhouding en financiële rapportering van de VREG te installeren.

2.4 Andere aandachtspunten

2.4.1 Controle van het Rekenhof

Het voorliggende voorstel van decreet (artikel 22, §5, in fine) bepaalt dat het Rekenhof de jaarrekening van de VREG controleert en zijn auditverslag verzendt aan het Vlaams Parlement. Bovendien bepaalt het voorstel van decreet (artikel 22, §6) dat de VREG onderworpen is aan de bepalingen van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

De algemene regels met betrekking tot de controle van het Rekenhof ten aanzien van de openbare instellingen die zijn opgericht door of afhangen van de Vlaamse Gemeenschap, zijn vastgesteld in de algemene bepalingenwet van 16 mei 2003 ⁹. De Vlaamse decreetgever

⁹ Artikel 10 van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

heeft de controle van het Rekenhof ten aanzien van de Vlaamse rechtspersonen verder georganiseerd in het rekendecreet (artikelen 63 tot 67). De inrichtingswet van het Rekenhof organiseert alleen nog de controle ten aanzien van de federale Staat en de openbare instellingen die zijn opgericht door of afhangen van de federale Staat (naast de organisatie en inrichting van het Rekenhof zelf)¹⁰. Legistiek-technisch is het dan ook niet raadzaam voor de VREG-controle door het Rekenhof te verwijzen naar de inrichtingswet van het Rekenhof.

Er kan worden voorgesteld dat het Energiedecreet zou verwijzen naar de betrokken bepalingen in titel 6 van het rekendecreet, of dat het Energiedecreet de bepalingen van het rekendecreet met betrekking tot de controle van het Rekenhof, zou overnemen.

2.4.2 Rechtspositieregeling van het personeel

Tot nog toe viel de VREG onder toepassing van artikel 5 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Volgens dat decreet bepaalt de Vlaamse Regering de rechtspositieregeling van het personeel van de Vlaamse rechtspersonen. Ingevolge het voorstel van decreet is dat artikel 5 niet meer van toepassing op de VREG en is bijgevolg de rechtspositieregeling van het VREG-personeel niet meer geregeld. Er kan worden overwogen hun rechtspositie te regelen in het Energiedecreet zelf.

De bestuurdersaansprakelijkheid was tot nog toe geregeld in artikel 20 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Het voorstel van decreet voorziet in artikel 19 en 20 in een beperkte specifieke aansprakelijkheidsregeling voor de VREG.

2.4.3 Formele aspecten

De bepaling dat de algemeen directeur van de VREG de vergaderingen van de raad van bestuur bijwoont met raadgevende stem, wordt zowel in artikel 9 als in artikel 12 van het voorstel van decreet opgenomen.

In de verwijzing in het begin van artikel 6 van het voorstel van decreet moet naast *titel III* en *hoofdstuk 1* ook *Afdeling III. Bestuur en Werking* worden opgenomen.

¹⁰ Uit de toelichting bij de wet van 22 mei 2003 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof blijkt dat de inrichtingswet van het Rekenhof vanaf de inwerkingtreding van de algemenebepalingenwet wat betreft de organisatie van de controle door het Rekenhof alleen nog van toepassing is op de federale Staat en niet meer op de Gemeenschappen en Gewesten, DOC 50 1872/001.

HOOFDSTUK 3

Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof concludeert dat de procedure die is opgezet in het voorstel van decreet om de VREG-begroting goed te keuren en het toezicht te verschuiven van de uitvoerende macht naar de wetgevende macht in essentie tegemoetkomt aan de Europese verplichtingen voor energieregulators voor wat betreft de begrotingsautonomie. De voorgestelde begrotingsprocedure is voldoende duidelijk en haalbaar. De inbedding van de VREG-dotatie binnen het Energiefonds geeft de VREG echter niet de nodige financiële autonomie.

De keuze voor een nieuwe rechtsvorm van autonome dienst met rechtspersoonlijkheid vereist een reeks specifieke regelingen voor de VREG, die grotendeels ook zijn opgenomen in het voorstel van decreet. De gedeeltelijke toepassing van het rekendecreet en het kaderdecreet bestuurlijk beleid kunnen ongewenste hiaten in de financiële rapportering en een onbedoeld financieel toezicht door de Vlaamse Regering op de VREG inhouden. De Europees vereiste bestedingsautonomie kan daardoor niet volledig worden gegarandeerd.

Het referentiekader voor de boekhouding en de financiële rapportering van de VREG zijn in het voorstel van decreet onvoldoende uitgewerkt.

Op basis van zijn analyse van het voorstel van decreet, stelt het Rekenhof in essentie de volgende aanpassingen aan het voorstel van decreet voor om de vereiste begrotings- en bestedingsautonomie van de VREG te garanderen en de financiële rapportering verder te stroomlijnen:

- De VREG-dotatie moet uit het begrotingsfonds worden gehaald en worden gebudgetteerd op een vastleggings- en vereffeningskrediet van een begrotingsartikel op een afzonderlijk begrotingsprogramma.
- De beperkte toepassing van het rekendecreet op basis van artikel 4, §2, van het rekendecreet wordt beter geschrapt, aangezien die toelaat dat de Vlaamse Regering een begrotings- en beheerstoezicht organiseert ten aanzien van de VREG, wat in het licht van de Europese richtlijnen moet worden vermeden. In plaats daarvan moeten het gewenste referentiekader voor de boekhouding en de financiële rapportering van de VREG expliciet in het voorstel van decreet worden opgenomen.
- De financiële rapportering wordt bij voorkeur aangevuld met een rapportering over de uitvoering van de begroting. De inhoud en timing van het jaarrapport moeten worden afgestemd met de financiële rapportering.
- In het voorstel van decreet kan worden toegevoegd dat er voor de opmaak van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid en de opmaak van de ESR-consolidatie een noodzakelijke informatie-uitwisseling met de Vlaamse Regering moet plaatsvinden.
- De controlebevoegdheid van het Rekenhof kan worden geregeld naar analogie met de bepalingen van titel 6 van het rekendecreet, waarbij ook rekening wordt gehouden met de principes van single audit.

- De toepassing van artikel 34 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid betreffende interne audit moet worden aangepast om de onafhankelijkheid van de VREG ten aanzien van de Vlaamse Regering niet te hypothekeren.