

6. ENERGIEBELEID IN BELGIE

6.1 De “legistische leegte”

Op 25 april 1925 verscheen een heel belangrijke wet in het Belgisch Staatsblad: de wet van 10 maart 1925 op de elektriciteitsvoorziening. Elektriciteit zou een ongelooflijke motor worden van de industriële, economische en maatschappelijke ontwikkeling. De wet van 1925 maakte de ontwikkeling van de elektriciteitssector mogelijk door duidelijk af te lijnen wie bevoegd was voor transport en distributie van elektriciteit. Het was het noodzakelijke kader voor de ontwikkeling van het gebruik van elektriciteit voor duizend en één toepassingen. Pas 75 jaar later was het parlement opnieuw actief in de elektriciteitssector: de wet van 29 april 1999 organiseerde de opening van de elektriciteitsmarkt. Tussen die twee wetten keurde het parlement geen enkele wet over de elektriciteitssector die van tel was goed. Een periode van 75 jaar afwezigheid van de wetgever, een *legistische leegte*. Wil dat zeggen dat er tussen 1925 en 1999 niets gebeurde in de sector? Helemaal niet. Er werden nieuwe centrales en hoogspanningslijnen gebouwd, er werd gekozen voor kernenergie, er werd nucleair afval geproduceerd en gestockeerd en ga maar door. Werd er dan in plaats van met wetten eerder met koninklijke besluiten gewerkt? Ook niet. Trek maar na, je vindt heel weinig belangrijke besluiten inzake de elektriciteitssector voor 1999. Voor andere energiesectoren zoals petroleum en aardgas geldt dat trouwens ook. Maar dit betekent niet dat de politici al die decennia afwezig geweest zijn in deze toch strategische sector. Er werd niet aan “beleid” gedaan in de klassieke zin, met wetten en besluiten, maar er was een uitgewerkt systeem van pacts en conventies, ver van Wetstraat, parlement en pers, in de stilte van de salons. Aan dat tijdperk kwam pas zeer recent grotendeels een einde, door twee feiten: nieuwe Europese wetgeving en het aantreden van de paarsgroene regering.

6.2 Geen wetten, maar pacts en conventies...

Het energiebeleid in België was decennialang het voorwerp van pacts en conventies tussen de elites van het land: de politieke partijen, de privé-bedrijven in de energiesector, de grote patroons en, soms, de top van de vakbonden. De leidende elites gooiden het op een akkoordje, ver van de schijnwerpers van parlement en pers. In ‘s lands belang, zoals dat heet. Soms was dat inderdaad het geval, soms niet. Het was dus niet zo dat de politici systematisch op hun buik gingen voor Electrabel of dat Electrabel op zijn eentje alles besliste. Electrabel woog uiteraard zwaar op de besluitvorming, maar die verliep zoals ik al zei via pacts en conventies met politici. Die bestonden in drie vormen.

Een eerste soort waren de stilzwijgende pacts. Zo waren politici, Electrabel, patronaat en vakbonden het gedurende vele jaren over eens dat de elektriciteitstarieven voor de zeg maar honderd bedrijven die het meest elektriciteit verbruikten laag moesten zijn. Voor die bedrijven was (en is) de elektriciteitsfactuur van groot belang voor hun concurrentiepositie. Wie concurrentiepositie zegt, zegt jobs, de core business van de vakbonden.

Dat pact heeft nooit op papier gestaan. Maar het was zeer belangrijk en het was de basis van tal van technische beslissingen van het Controlecomité voor de elektriciteit en het gas. Het pact had wel een prijs: hogere tarieven voor gezinnen en KMO's.

Een tweede soort waren conventies tussen de overheid en één of meer privé-spelers.

“Conventies” in de juridische zin van het woord: een document dat de partijen die het ondertekenen verbindt en rechten en plichten schept, een “contract” zeg maar. Bij dit soort akkoorden stond letterlijk alles op papier, tot de kleinste details. Vaak werd een beroep gedaan op gespecialiseerde advocatenbureaus (als je jurist bent, moet je maar eens de Conventie tussen Electrabel en SPE uit 1995 lezen, een pareltje!). Deze conventies vervingen

soms wetten of besluiten, zoals ik straks zal illustreren met voorbeelden. Terwijl bij normaal beleid politici, na overleg met de betrokkenen, een beslissing nemen via een wet of besluit, deden de politici hier afstand van een stuk macht, onderhandelden ze met de privé-sector tot er een akkoord was om dat dan op papier te zetten en als contract te ondertekenen. Wat betekende dat je als overheid eigenlijk macht afstond aan derden, zowel tijdens het besluitvormingsproces als nadien: eens de conventie getekend, was de marge van de volgende regeringen en parlementen ook vastgelegd. Als je als regering of minister een wet of besluit wil wijzigen, kan dat desnoods tegen de wil van sommige burgers of bedrijven in. Als je een conventie wil wijzigen, dan heb je het akkoord nodig van alle medeondertekenaars. Anders gezegd: privé en politiek gijzelden elkaar en die gijzeling kon enkel in overleg verbroken worden.

Ten slotte was er de zeer intense “Publiek-Private Samenwerking”, zeg maar “PPS” avant la lettre. Ik heb het dan over bijv. de samenwerking tussen Electrabel en de gemeenten in de energie-intercommunales. PPS is één van de trendy begrippen in de Wetstraat van de laatste jaren. De overheid zou minder eenzijdig aan beleid moeten doen, maar moeten samenwerken met de privé-sector. om bijv. sociale woningen te bouwen, of een treinspoor aan te leggen. Principieel heb ik daar niets tegen. Als het maar goed en transparant georganiseerd is, de nodige democratische legitimiteit heeft en een meerwaarde heeft voor de samenleving. Als je PPS ruim interpreteert, dan kan je daar ook de uitbetaling in de ziekteverzekering door de mutualiteiten bij rekenen wat, behalve een paar ultraliberalen, iedereen oké vindt. In de energiesector bestaat die PPS al decennia. Er is in de energie-ondernemingen een verweving tussen politieke partijen en privé-sector die je nergens anders vindt. Ik illustreer dat straks zeer uitvoerig. Het is eigenlijk zielig dat de Vlaamse politici zo hyperprofessioneel en serieus bezig zijn met PPS, met een “PPS-decreet”, een “Kenniscentrum” en “PPS-instrumentarium”, maar dat ze tegelijkertijd zonder debat of discussie verder meedraaien in de PPS-mallemolen van de energiesector waar de logica van hun PPS-decreet en Kenniscentrum helemaal niet gevolgd wordt.

Nog vijf algemene bedenkingen. Ik beweer zeker niet dat je als overheid eenzijdig de samenleving moet ordenen tot in de details met allerlei regeltjes. Verre van. Je moet als politicus heel goed overwegen wat je doelstelling is en hoe je die wil bereiken. Overleg en inspraak zijn evidenties. Maar door te besturen via conventies geef je als overheid macht uit handen en bind je je aan sommige privé-actoren en niet aan andere. Waarom sloot de overheid alleen met Electrabel een conventie over de ontmantelingsfondsen van de kerncentrales? Er waren toch nog partijen betrokken bij dat dossier? Is het geen zaak van alle burgers dat er later genoeg geld is om de afbraak van de kerncentrales te financieren? Uiteraard wel. Zoiets moet je dus regelen via een wet, niet via een conventie met slechts één van de betrokken partners in het dossier. Dat vind ik één van de grote schandalen in dit dossier: dat onze politici decennialang via pacten en conventies *met een beperkt aantal partners* aan energiebeleid gedaan hebben, een beleid dat per definitie voor de hele samenleving gevolgen had.

Tweede bedenking: het pact van 1955, waardoor onder meer het Controlem Comité werd opgericht, kan je situeren in de reeks van grote naoorlogse pacten tussen de leidende elites van het land die voor de nodige pacificatie en stabiliteit moesten zorgen. Politicoloog Luc Huyse heeft dat magistraal beschreven in “De gewapende vrede”. Hij heeft het over grote pacten: het sociaal pact uit 1945 en het schoolpact uit 1958. Maar er zijn verschillen. Het elektriciteitspact van 1955 werd op de eerste plaats gesloten tussen vakbonden, patronaat en de elektriciteitssector, met de politici als “waarnemers” (in welke mate de politici inderdaad maar “waarnemer” waren of integendeel mee onderhandeld hebben aan het pact, is me niet duidelijk. Dat is stof voor wetenschappelijk onderzoek). De pacten en conventies die na 1955

tot stand kwamen in de energiesector lijken me echter een apart statuut te hebben in de geschiedenis van het Belgische beleid. Het ging niet om grote, publieke pacts tussen elites die tot stand kwamen na jarenlange en moeilijke discussies in het openbaar, zoals bij het schoolpact en het cultuurpact het geval was. Neen, ze werden in alle discretie onderhandeld en goedgekeurd, er was geen sprake van publieke debatten en de akkoorden werden niet of nauwelijks bekendgemaakt.

Derde bedenking: ik beweer zeker niet dat het hier over deals in de maffieuze sfeer gaat. Verre van. Ik heb als kabinetschef nooit de minste aanwijzing gezien voor corruptie of dat soort zaken. Ik heb ook nooit verhalen over dat soort zaken gehoord. Tenzij dan in één sector, de petroleumsector, waar er sinds jaren met accijnzen geïmproviseerd wordt. Dat probleem behoorde niet tot de bevoegdheden van Olivier Deleuze, maar tot die van de minister van financiën. In de elektriciteits- en gasector en in de nucleaire sector heb ik nooit enige aanwijzing van corruptie, laat staan van maffiapraktijken, gemerkt. Ik denk dat het Belgische systeem daar geen nood aan heeft omdat het veel ingenieuzer is. In feite is de maffia een primitieve activiteit: je moet regelmatig mensen neerknallen om geld te verdienen. In de Belgische energiewereld loopt het veel geraffineerder. Zonder omkoping en zonder geweld. Maar ethisch en deontologisch kan je de grootste vragen stellen: is dit systeem ethisch te verantwoorden? Is aan een aantal basiscriteria van het functioneren van een moderne samenleving zoals transparantie en verantwoording voldaan? Kan het dat mensen zonder het te beseffen te veel betalen voor bepaalde diensten? Hoe kan de overheid nog het algemeen belang verdedigen als ze via conventies en financiële participaties met één speler verstrengeld is? We hebben voor zo'n systeem nog geen woord. Pactenkapitalisme? Gijzelingskapitalisme? Belgisch neo-corporatisme?

Vierde bedenking. "Denk je dat het in het buitenland beter is, kom nou, daar helpen de politici hun bedrijven nog veel meer!" We kregen het vaak te horen. Maar het is een vals argument. Het is niet omdat de Nederlanders en de Duitsers bij de steun aan hun nationale kampioenen over de schreef gaan, dat we dat ook moeten doen. Bovendien is Electrabel geen Belgisch bedrijf meer, maar een Frans. Als je klant bent van Electrabel en per jaar 25 euro te veel betaalt, dan gaat daarvan meer dan de helft naar het Franse Suez. Parijs dankt je.

Vijfde en laatste bedenking. Elke minister en staatssecretaris vindt bij de start van haar mandaat een "erfenis", zeg maar alle wetten, besluiten, instellingen, procedures enz. die zijn voorganger nalaat. Die erfenis bevat altijd zowel schitterende als afschuwelijke zaken. Dat is onvermijdelijk. Maar als een nieuwe minister een slechte wet erft, dan kan hij die, mits de nodige steun in regering en parlement, wijzigen. De erfenis kan dus opgeruimd worden. In het geval van conventies is dat niet het geval. Die erfenis kan maar opgeruimd worden mits akkoord van de privé-sector. Anders gezegd, de marges van de nieuwe minister zijn in zo'n geval klein of zelfs nul. Zijn of haar handen zijn gebonden.

6.3 Een juweeltje met zeven facetten

De pacts en conventies in de energiesector hadden zeven kenmerken. Je kan het ook kritische succesfactoren noemen: dingen die er moeten zijn, anders werkt het niet.

Een eerste facet heeft betrekking op degenen die het akkoord sluiten. De actoren zeg maar. Dat moeten grote jongens zijn: toppolitici, vaak partijvoorzitters, de chefs van privé-bedrijven, de top van het VBO en eventueel de top van de vakbonden. Je sluit geen akkoorden met kleine jongens, want je riskeert dat hun chefs niet tevreden zijn en hen terugfluiten, en je

wil juist stabiliteit en duidelijkheid. Dus vond je bijv. in het Controlecomité voor de elektriciteit en het gas de chefs van het VBO en de vakbonden, de CEO's van Electrabel, SPE, Fluxys en Distrigas en de voorzitters van de koepels van de intercommunales, met andere woorden: de top.

Het tweede facet was vertrouwen. Het volstaat niet dat je ministers van een paar politieke partijen aan een tafel zet in de Wetstraat om goede akkoorden te bereiken. Er moet voldoende vertrouwen tussen de spelers zijn. Anders plakt de lijm niet. Dat vertrouwen was er, zeker tussen de politici van de traditionele partijen en Electrabel. De vakbonden, de sp.a en de PS waren natuurlijk een stuk wantrouwiger. Maar gedurende decennia hebben ze toch meegedraaid in de winkel (het ABVV heeft gedurende enkele jaren het Controlecomité geboycot omdat het het beleid te asociaal vond, maar is uiteindelijk toch teruggekeerd).

Derde facet: de pacts en overeenkomsten moeten zo nodig over de regeringen heen blijven duren en mogen dus niet afhangen van de samenstelling van de regeringscoalitie. De energiesector werkt met zeer lange termijnen. Tussen de beslissing om een kerncentrale te bouwen en het lintjesknippen bij de opening kan tien tot vijftien jaar liggen. Dus geen geharrewar onderweg met een nieuwe minister voor energie die andere klemtonen zou leggen. Stabiliteit over de regeringen heen. Hetzij via stevige ongeschreven pacts tussen de grote chefs, hetzij via conventies met juridisch afdwingbare bepalingen die een volgende minister niet zomaar kan wijzigen.

Een vierde facet slaat op discretie en de grote afstand van pers en publiek. Je blijft ook best ver weg van het parlement. Want een dossier dat daar passeert, komt zeker in de openbaarheid en dat kan je uiteraard missen. Het parlement was in de energiedossiers een ongenode partner voor zowel de politieke partijen als de privé-sector. De beslissing van de regering in 1966 om het licht op groen te zetten voor de eerste kerncentrales werd genomen zonder parlementair debat. De volgende vier kwamen er ook zonder parlementair debat. In 1974 kondigde de regering dan toch een groot parlementair debat over energiebeleid aan. Het duurde acht jaar (!) eer het plaats had. Ondertussen had de regering in 1974 wel haar fiat gegeven voor vier nieuwe kerncentrales. Het parlement speelde in het Belgische energiebeleid dus niet mee. Zelfs de regering kwam aan een aantal beslissingen niet te pas. Ze werden genomen achter de coulissen door topministers of partijvoorzitters. Heb je voor 1999 grote verklaringen gehoord van onze politici over het energiebeleid? Sinds 1999, met enerzijds de liberalisering van de markt en anderzijds het aantreden van Deleuze en Stevaert, is dat veranderd. Maar voordien: noppes. Het woord "discretie" klinkt trouwens nog te beleefd. Eigenlijk was er een pact dat door alle andere pacts heen liep, een soort "omerta" of zwijgplicht. Ik merkte dat vaak bij informele contacten in de sector. Er werd altijd zo hard gezwegen. Je moest je constant de vraag stellen: wat wordt hier niet gezegd? Omerta.

Vijf : Discretie betekent uiteraard non-transparantie. Het tegengestelde van openbaarheid van bestuur. Dus geen teksten in het Staatsblad. Heb je ooit in het Staatsblad de conventie over de ontmantelingsfondsen van de kerncentrales gelezen? Of, om het eens over een andere sector te hebben, het programmacontract van de petroleumprijzen? De insiders kennen uiteraard de teksten. Maar pers en publiek niet, meer nog, zelfs de parlementsleden werden er niet over geïnformeerd. Of neem de politiek van het Controlecomité inzake rationeel energiegebruik. Die werd uitgevoerd door de intercommunales. Voor buitenstaanders was het moeilijk om te weten te komen wat er juist beslist werd en hoe de verdeling van de geldmiddelen tussen de intercommunales verliep.

Zes: Pacten en conventies kunnen controlerende instanties missen. Raad van State, Inspectie van financiën, Rekenhof en Arbitragehof: als die instellingen hun zeg zouden hebben over de pacten en conventies, dan zou het echt wel ingewikkeld worden en zou de stabiliteit en de lange termijn in het gedrang komen. Rondfietsen dus.

Vooraleer een wet of besluit definitief goedgekeurd is, moeten de Raad van State en de Inspectie van Financiën advies geven. Zij waken respectievelijk over de juridische aspecten en de begrotingskant van het dossier. Met conventies hoeft dat niet. Je omzeilt de controleurs. Het Arbitragehof kan wetten vernietigen als ze bijv. strijdig zijn met het gelijkheidsbeginsel. Als de Staat een conventie sluit die strijdig is met het gelijkheidsbeginsel, kan het Arbitragehof zich daar niet over uitspreken. Het Rekenhof helpt de parlementsleden de uitvoering van de begroting te controleren. Maar het kan zich niet buigen over financiële aspecten die via conventies geregeld zijn, tenzij het zijn opdracht zeer ruim zou interpreteren. Ik geef enkele voorbeelden. De conventies die NIRAS gesloten heeft met Electrabel en andere bedrijven over de opslag en berging van nucleair afval slaan op vele tientallen miljoenen euro's, maar zijn niet langs de inspectie van financiën gepasseerd en het Rekenhof kan het parlement niet vertellen of Electrabel wel genoeg betaalt aan NIRAS. Een voorbeeld uit de petroleumsector: als je benzine of diesel gaat tanken, betaal je zonder het te weten een kleine vergoeding ("retributie") aan de privé-sector omdat die in afspraak met de Staat reservevoorraden aanlegt voor het geval er zich een bevoorradingscrisis zou voordoen. Over de hoogte van die vergoeding wordt onderhandeld tussen de privé en de overheid, zonder dat de inspectie van financiën of het Rekenhof er zicht op hebben. Samengevat: de juridische controleurs en de begrotingsgendarmes van regering en parlement worden systematisch op grote afstand gehouden van de akkoorden in de energiesector.

Facet nummer zeven is evident, maar ik wil er toch even bij stilstaan. Wie over zo'n akkoorden onderhandelt, zorgt er uiteraard voor dat de resultaten van de onderhandelingen voor hem of zijn organisatie iets opleveren. Wie niet mee aan tafel zit, kan zijn belangen niet verdedigen en riskeert het gelag te betalen. In het Controlecomité was dat treffend: er was geld voor Electrabel (mooie rentabiliteit), voor de politici (via de inkomsten van de gemeenten) en voor de grote bedrijven die het zwaarst wogen in het VBO (de bedrijven met een zeer groot elektriciteitsverbruik). Voor de vakbonden was er gedurende jaren ook een meerwaarde: ze hadden invloed op de investeringspolitiek in de energiesector en hielpen via lage elektriciteitstarieven voor energie-intensieve bedrijven mee aan de economische ontwikkeling en jobcreatie. Bovendien kwamen er ook sociale tarieven. Maar de laatste jaren was het systeem ontspoord en vonden de vakbonden zich er niet meer in terug. Ze hebben binnen het Controlecomité hard gevochten om de schade te beperken, maar protesteerden zeker niet toen we het afschaften. Het systeem was onverdedigbaar geworden. Wie niet aan tafel zat of er niet echt vertegenwoordigd was, betaalde de factuur: de gezinnen en de andere bedrijven (vooral de KMO's; UNIZO zat wel mee aan tafel bij het Controlecomité, maar had er niets te zeggen).

6.4 Aan conventies geen gebrek

Ik had beloofd jullie een lijstje met conventies te geven. Ik beperk me hier tot de belangrijkste en vertel zeer kort wat de paarsgroene regering ermee gedaan heeft. Dit is tevens een deel van de "erfenis" die de paarsgroene regering van haar voorgangers kreeg. Ik weet dat dit eerder technische materie is, maar het lijkt me belangrijk de stellingen die op de vorige pagina's uitgewerkt zijn uitvoerig te illustreren.

In de elektriciteitssector:

- de basisconventie van 1955 tot oprichting van het Controlecomité (later nog gewijzigd). Het Controlecomité werd opgedoekt door de paarsgroene regering.
- Tot 1 juli 2003 betaalden jij en ik via onze elektriciteitsrekening een verborgen belasting aan de gemeente. Op die manier incasseerden alle Belgische gemeenten samen in 1999 367 miljoen euro of 14,8 miljard Belgische frank. Het ging om een belasting die niet door het parlement of een gemeenteraad was goedgekeurd, maar om een belasting die geïnd werd in het kader van de akkoorden afgesloten in het Controlecomité. Met andere woorden: transparantie nul, mogelijkheden tot beroep nul. Terwijl het toch een basisrecht is van de burger te weten waarom hij welke taks aan wie betaalt. Niets van dit alles. Het Waals en Brussels parlement keurden in het kader van de liberalisering van de elektriciteitsmarkt een nieuwe heffing voor de gemeenten goed, dit ter compensatie van het verlies aan inkomsten van de gemeenten. Anders gezegd: ze vervingen de inkomstenstroom die het gevolg was van een conventie door een wettelijk geregelde belasting. Vlaanderen deed dat niet, want Stevaert en Bossuyt, de sp.a ministers bevoegd voor energie, wilden niet overkomen als vaders van een nieuwe belasting. Ze schoven de hete aardappel door naar de federale regering waar het dossier, de fameuze ELIA-taks, in de regering Verhofstadt I verzoop in politiek en juridisch getouwtrek. De regering Verhofstadt II probeert nu toch de ELIA-taks erdoor te krijgen, maar het einde is nog niet in zicht en de juridische procedures tegen de taks stapelen zich op.
- De conventie van 29 januari 1981 tussen de elektriciteitssector en de Staat met betrekking tot de productie en transmissie van elektriciteit in België. Vervallen door de openstelling van de markt.
- De conventie tussen de elektriciteitssector en de Staat van 1990, onderdeel van de zogenaamde “Pax Electrica”. Idem.
- De conventie tussen Electrabel en SPE van 20 januari 1995, bekrachtigd door de Belgische Staat, die tot gevolg had dat beide bedrijven fusioneren zonder te fusioneren. Onbegrijpelijk? Tja, dat is het zowat. Beide bedrijven bleven apart bestaan, maar gingen bijna alle belangrijke zaken samen doen. De samenwerking werd onder druk van de regering Verhofstadt I, de Europese commissie en de CREG opgedoekt.
- De historische contracten tussen Electrabel en EDF inzake de invoer van elektriciteit uit Frankrijk. In 2002 was dankzij deze contracten 72% van de invoer van elektriciteit uit Frankrijk gereserveerd voor Electrabel. Deze contracten geven Electrabel een voorrecht bij de invoer van elektriciteit uit Frankrijk, wat een fantastisch concurrentievoordeel is voor Electrabel en wat in deze tijden van “gelijke kansen op de elektriciteitsmarkt” een absurditeit is. De paarsgroene regering verwees de contracten naar de prullenmand, maar de paarse regering viste ze helaas op en gunt Electrabel opnieuw haar voorrecht. Ze weigert zelfs cijfers over de impact van deze historische contracten aan parlementsleden te geven.

In de nucleaire sector:

- De financiering van de nucleaire vuilnisbelten BP1 en BP2 werd geregeld via een hele reeks conventies. De paarsgroene regering regelde de financiering via een wet.
- De conventie van 1985 over de controle op de ontmantelingsfondsen van de kerncentrales: paarsgroen verving ze door een wet (die ook veel verder ging dan de conventie).
- De voorwaarden waaraan Electrabel en andere producenten van nucleair afval moesten voldoen wanneer ze bijv. op eigen terrein nucleair afval wilden stockeren, werd geregeld in conventies tussen NIRAS en het betrokken bedrijf. Deleuze publiceerde hierover een koninklijk besluit.
- Bedrijven moeten NIRAS betalen als ze nucleair afval overdragen: alle modaliteiten worden in vertrouwelijke conventies bepaald. De belangrijkste conventies, over het Fond op Lange Termijn, lopen tot begin 2006. Olivier Deleuze stond dus voor voldongen feiten.

Een wijziging van de wetgeving om na 2006 niet meer te werken met conventies was in de paarsgroene regering onbespreekbaar. Dit is het belangrijkste dossier in de nucleaire sector dat deze legislatuur op de tafel van de paarse regering ligt.

Aardgas:

- De Europese richtlijn 91/269 inzake de doorvoer van aardgas uit 1991 werd in 1992 via een conventie tussen de Staat en Distrigas in Belgisch recht omgezet. Ik ken geen enkele andere Europese richtlijn waar dat zo gebeurd is. Met de Europese wetgeving kwam in de feiten een einde aan deze conventie.

Petroleum:

Een Europese richtlijn verplicht ons land een voorraad petroleumproducten in reserve te houden goed voor 90 dagen. Ons land droeg die verplichting over aan de privé-sector. Dat is op zich niet uitzonderlijk en bestaat ook in andere landen. Maar de vergoeding die jij en ik via de prijs van benzine en diesel voor het aanhouden van de stocks betalen, wordt geregeld in een conventie tussen de Belgische Staat en de privé-sector. Die vergoeding brengt per jaar rond de 100 miljoen euro op, wat meer is dan de kosten van de sector. Hoeveel meer? Ik heb als kabinetschef veel tijd in het dossier geïnvesteerd, maar kan het je niet zeggen, want de administratie wist niet wat het de privé-sector kostte! Er zijn enkel schattingen, gaande van 25 tot 50 miljoen euro. In dit dossier kregen we geen beweging, onder andere omdat Deleuze en Vande Lanotte tijdens de mini-aardoliecrisis in september 2000 een eenmalige taks van één miljard ten laste van de petroleumsector hadden kunnen afdwingen van de liberalen. Waarna de grote spelers in de petroleumsector, die het meest moesten bijdragen aan die heffing, de onderhandelingen over de crisisstocks eindeloos rekten. Minister Moerman had in mei 2004 een voorakkoord over het dossier, maar dat werd op het laatste nippertje gekelderd door een grote speler in de sector. Jij en ik blijven dus jaarlijks enkele miljoenen of zelfs tientallen miljoenen euro te veel betalen voor de crisisstocks. Totalfina en Esso danken je van harte.

6.5 PPS avant la lettre

Zoals ik eerder al zei, kreeg de samenwerking tussen de politici en de privé-sector ook vorm in een zeer intense vervlechting tussen overheid en privé in belangrijke bedrijven en in de intercommunales. Ik overloop in vogelvlucht de belangrijkste. Ik heb ook deze eerder technische materie gepubliceerd, kwestie van duidelijk te illustreren hoe intens de vervlechting tussen overheid en privé in dit domein wel is en om duidelijk te maken dat deze vervlechting de regel is, niet de uitzondering.

Productie van elektriciteit:

- De gemeenten hebben een participatie van 4,7 % in Electrabel. Dat levert de gemeenten ook mandaten in de raad van bestuur op. Zo vind je VLD-kamerlid Geert Versnick in de raad van bestuur van Electrabel.
- De kleine speler SPE, nagenoeg volledig in handen van de gemeenten, heeft gedurende jaren zeer intens samengewerkt met Electrabel (zie de conventie van 1995).

Verkoop en levering van elektriciteit:

- Electrabel en de gemeenten zijn aandeelhouders van Electrabel Customers Solutions.
- Luminus is de historische leverancier van de “zuivere” intercommunales; aandeelhouders zijn het Britse Centrica en een aantal Vlaamse gemeenten (“zuivere intercommunales” zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten waarbij geen privé-partner betrokken is; bij “gemengde intercommunales” is dat wel het geval, daar heb je Electrabel als privé-partner).

Transport van elektriciteit:

- Gebeurt door het bedrijf ELIA, met als aandeelhouders Electrabel, SPE en de gemeenten. De droom van het kabinet Deleuze was een transportnetbeheerder te hebben met enkel overheden als aandeelhouder. En zeker geen producenten van elektriciteit. Maar dat was politiek niet haalbaar. We konden het aandeelhouderschap van ELIA wel openbreken. De gemeenten kochten 30% van de aandelen. Interessant was dat we de macht van Electrabel en de gemeenten in de raad van bestuur konden doorbreken door zeer strenge regels van corporate governance op te leggen. Zo zijn zes van de twaalf bestuurders onafhankelijke bestuurders die werden gekozen door de aandeelhouders uit een lijst van twaalf, opgesteld door een headhunterbureau aangesteld door de regering. Een unicum in de Belgische geschiedenis! Verder is er een auditcomité, een corporate governance comité en een vergoedingscomité. We hadden in de aandeelhoudersconventie opgenomen dat de participatie van Electrabel in ELIA verder zou verminderen en dat Electrabel eventueel volledig uit ELIA zou verdwijnen. Ik hoop dat dit snel gebeurt. Dat zou goed zijn voor ELIA en het zou de relaties tussen Electrabel en de overheid zuiverder maken.

Distributie van elektriciteit:

- Gebeurt enerzijds door “zuivere intercommunales” (nu “distributienetbeheerders”);
- Anderzijds door “gemengde intercommunales”, met als aandeelhouders Electrabel en de gemeenten. De Vlaamse regering nam een aantal beslissingen om hier de macht van Electrabel te verminderen en die van de gemeenten te verhogen, maar ik denk niet dat dit echt gelukt is. De regels inzake corporate governance die de Vlaamse regering oplegde aan de distributienetbeheerders zijn zwakker dan die welke de federale regering aan ELIA oplegde.

Aardgassector

- Het transportnet zit bij Fluxys. Referentieaandeelhouder is Tractebel (hoofdaandeelhouder van Electrabel) en de rest van de aandelen zit bij Shell en de gemeenten en een kleine 17% is genoteerd op de beurs. In de raad van bestuur vind je toplui van Tractebel, Shell en van de gemeenten. Er zijn al maanden onderhandelingen tussen de aandeelhouders aan de gang over een herschikking van hun participaties.
- De ex-monopolist is Distrigas, met eenzelfde aandeelhouderschap als Fluxys. Distrigas voert aardgas in en verkoopt het aan Electrabel, de intercommunales en aan grote bedrijven. Ook hier onderhandelen de aandeelhouders over een herschikking van het aandeelhouderschap.
- De verdeling van aardgas via de distributienetten is in handen van gemengde intercommunales. Dus ook hier werken dezelfde partners samen.
- Daarnaast zijn er de aardgasdistributienetten van de “zuivere” intercommunales (enkel gemeenten als aandeelhouder).
- Electrabel verkoopt aardgas aan bedrijven en gezinnen. De gemeenten zijn aandeelhouder van Electrabel.

Nucleaire sector:

- De gemeenten hebben een participatie van 4,7 % in Electrabel en zijn dus mee aandeelhouder van het bedrijf dat eigenaar en uitbater is van de zeven Belgische kerncentrales.
- SPE heeft een kleine participatie in vier van de zeven kerncentrales.
- Het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK) heeft een participatie van 50% in Belgonucleaire, producent van MOX-brandstof; als het slecht gaat met Belgonucleaire en de dividenden dalen, verliest ook het SCK inkomsten.

Tot daar het lijstje van de belangrijkste PPS-dossiers in de Belgische energiesector. Stel je dan voor: je bent burgemeester van een grote gemeente en moet een contract afsluiten voor de levering van elektriciteit voor de volgende jaren. Je kan niet zomaar je leverancier kiezen, want je moet de wetgeving op de overheidsopdrachten naleven. Maar als je een andere leverancier neemt dan Electrabel, druk je de omzet en winst van Electrabel naar beneden en dus ook je eigen inkomsten. Leuk zeg. Of kan je je voorstellen hoe het is om minister van energie te zijn in dit land: als je de markt openbreekt, verliezen Electrabel en Distrigas marktaandeel en dus hebben de gemeenten minder inkomsten. Je collega's burgemeesters zullen het leuk vinden. Anders gezegd: door deze PPS in de energiesector worden dagelijks belangenconflicten geproduceerd waarbij het in het belang is van politici op alle niveaus om Electrabel te steunen. Electrabel heeft als het ware de politici gegijzeld. Of beter gezegd: de politici hebben zich laten gijzelen. De Vlaamse en Belgische politieke klasse moet dus stoppen met klagen over Electrabel, Suez of de Europese energiepolitiek. Ze moet dringend in eigen boezem kijken. Of zoals Walt Kelly in de Amerikaanse strip Pogo zei: "We have met the enemy... and he is us."

6.6 Het einde van de pacts en conventies (of toch niet?)

Zoals ik al zei, kwam onder de regering Verhofstadt I een einde aan het systeem van pacts en conventies. Dat lag aan twee factoren. Europa had beslist dat stap voor stap de elektriciteits- en gasmarkten opengegooid moesten worden. Eerste minister Dehaene wist heel goed dat Europa nooit een regulering van de markt via conventies zou aanvaarden. Die tijd was uit. Dehaene had in de lente van 1999, dus juist voor de start van Verhofstadt I, twee wetten gepubliceerd, één over de elektriciteitsmarkt en één over de gasmarkt. Er was dus een stevige juridische basis om aan beleid te doen. Dit was een belangrijke opportuniteit voor staatssecretaris Deleuze en hij nam ze. In de elektriciteitssector en gasector voerde paarsgroen vier jaar lang een beleid via wetten en besluiten, niet meer via conventies. Daarbij werd telkens intens overlegd met de betrokkenen. Ik had talloze vergaderingen met Electrabel en Distrigas, de nieuwe spelers op de markt, de vakbonden, de NGO's, noem maar op. Bovendien werden veel besluiten eerst voorgelegd aan de Algemene Raad van de CREG, waarin alle actoren vertegenwoordigd waren, zowel de marktspelers als het VBO, de vakbonden en de consumenten- en milieuverenigingen. Er werd dus meer overlegd dan vroeger en aan meer actoren in de samenleving hun mening gevraagd. Maar aan het einde van de rit volgde geen pact of conventie, maar een wet of koninklijk besluit. Zoals in andere sectoren de regel was. Deleuze paste die methode ook toe in andere sectoren. Zoals ik toelichtte, doekten we ook in de nucleaire sector een aantal conventies op.

Is dit het einde van de pacts en conventies? Ja en neen. Terug naar de gouden tijd van toen kan uiteraard niet. Europa zal dat nooit pikken en er is een pak wet- en regelgeving gekomen dat heel moeilijk terug te draaien is. Maar er kan hier en daar altijd een "terugslag", een back lash van het systeem zijn. Een voorbeeld.

Na Olivier Deleuze was de Franstalige liberaal Alain Zenner enkele weken staatssecretaris. Eén van de laatste beslissingen van Deleuze was om de elektriciteitstarieven van de gezinnen ook na 1 juli 2003, toen de markt in Vlaanderen volledig openging, te plafonneren. Dat was op vraag van de sp.a. Ze waren bang dat Electrabel eenzijdig sommige tarieven zou verhogen, wat heel pijnlijk zou zijn voor Stevaert en de sp.a, de verdedigers van de snelle en volledige liberalisering van de markt. De principiële beslissing van de regering moest nog omgezet worden in een ministerieel besluitje. Alle teksten waren klaar. Maar Zenner liet de teksten liggen. Hij ging naar de ministerraad met de mededeling dat hij een akkoord had met Electrabel. "Ze zouden de tarieven niet verhogen". De ministerraad keurde dat goed en het

dossier was gesloten. Er werd dus geen ministerieel besluit goedgekeurd. Er stond zelfs geen akkoord op papier, er was enkel een mondeling herenakkoord. Niet gepubliceerd in het Staatsblad en dus onmogelijk om het aan te vechten bij de Raad van State. De MR had maar de bevoegdheid overgenomen of de tijd van de pactsen was terug.

Een ander verontrustend teken zijn de ontwikkelingen in de Algemene Raad van de CREG. Een studie over de elektriciteitsprijs in België, gemaakt door een extern bureau in opdracht van de CREG en overgemaakt aan de Algemene Raad van de CREG, was uitgelekt in de pers. Electrabel en het VBO maakten in de Algemene Raad van de CREG groot misbaar. Vreemd, want als de CREG die studie overmaakt aan de Algemene Raad mag je er toch al vanuit gaan dat die studie oké is. En heeft de samenleving niet het recht om zo'n studies in te zien? Electrabel en het VBO baalden en balen van publieke discussies. Dan zou wel eens kunnen blijken dat de Waalse en Brusselse gezinnen, die hun leverancier nog niet kunnen kiezen, te veel betalen voor hun elektriciteit, waardoor er meer politieke druk zou komen om de tarieven te doen dalen, wat geld zou kosten aan Electrabel. En hoe meer discussie in het openbaar, hoe moeilijker je akkoorden kan sluiten achter de coulissen. De Algemene Raad van de CREG liet uiteindelijk alle leden een papier ondertekenen waardoor ze zich engageerden geen enkel document door te geven aan derden. De Algemene Raad, waarin alle belangrijke maatschappelijke spelers vertegenwoordigd zijn, heeft een heel belangrijke functie. Het zou al te gek zijn dat de Algemene Raad, net zoals het Controlecomité destijds, de deuren sluit en het debat beperkt tot enkelen. De vakbonden zouden samen met de milieu- en consumentenbeweging die evolutie kunnen stoppen en ik hoop echt dat ze het doen. Zonder publieke debatten geen democratische besluitvorming.

Het einde van de pactsen en conventies? In grote mate wel. Maar waakzaamheid blijft geboden. Er waren het afgelopen jaar enkele verontrustende feiten. Bovendien moet er nog een heel grote kwestie geregeld worden in de nucleaire sector. Een dossier van vele honderden miljoenen euro's, de financiering van de kosten van de berging van het nucleaire afval. Straks daarover meer.

6.7 "Good to Great" en het egelconcept

Eén van de beste managementboeken van de laatste jaren was volgens vele kenners "Good to Great" van Jim Collins. Het beschrijft, op basis van wetenschappelijk onderzoek, het verschil tussen een bedrijf dat het gewoon goed doet en een bedrijf dat de top haalt. Eén van de verklaringen is dat topbedrijven het "egelconcept" toepassen, en niet het "vosconcept". Het verhaal gaat als volgt. Een vos wil een egel vangen en ontwikkelt hiervoor ingewikkelde methodes, elke dag een andere. De ene keer duikt hij 's morgens onverwacht op als de egel wakker wordt, een andere keer overvalt hij de egel terwijl hij een worm oppeuzelt en zo probeert de vos op honderd en één vaak vernuftige manieren de egel te verschalken. De egel maakt geen ingewikkelde plannen. Hij heeft één concept dat hij in alle mogelijke situaties toepast: hij rolt zich op tot een bolletje en steekt zijn stekels alle kanten uit. De egel wint altijd, de vos verliest altijd. Het egelconcept komt neer op het ontwikkelen van één simpel basisprincipe dat alles verenigt en leidt en dat succes garandeert in een complexe en onvoorspelbare wereld. Het komt maar tot stand door een diep begrijpen van een bedrijf of organisatie en de omgeving. De ontwikkeling ervan vraagt volgens Collins al gauw een jaar of vier.

Electrabel heeft een geniaal "egelconcept". Electrabel heeft zijn lot altijd proberen te verbinden met dat van de politieke klasse. Een paar voorbeelden. Als Electrabel minder winsten haalt uit de verkoop van elektriciteit aan gezinnen, dan dalen de inkomsten van de gemeenten, want de gemeenten hebben een participatie in Electrabel. Wie ervoor pleit dat de

CREG het transport en de distributie van elektriciteit goedkoper maakt, krijgt opnieuw zowel Electrabel als de politici tegen, want beide zijn aandeelhouder in de ondernemingen die elektriciteit transporteren en verdelen. Meer concurrentie op de gasmarkt, in het belang van de concurrentiekracht van de ondernemingen? Zusterbedrijf Distrigas zal het niet leuk vinden, de gemeenten en sommige politici evenmin, want de gemeenten participeren in Distrigas. Mag Belgonucleaire Amerikaans wapenplutonium verwerken? Let op, heren en dames politici als jullie neen zeggen, want niet alleen zorgt Belgonucleaire voor een pak jobs, maar jullie overheidsinstelling SCK participeert in Belgonucleaire en krijgt er jaarlijks een paar miljoenen euro dividenden van! En zo gaat het telkens weer. Als een maatregel goed is voor Electrabel, zal de politieke klasse ervan kunnen meegenieten. Wie iets voorstelt dat negatieve effecten heeft voor Electrabel, zal onvermijdelijk de politieke klasse pijn doen. Samen uit, samen thuis. Samen winnen of samen verliezen. Overheden en energiesector zijn zo verstrengeld dat Electrabel geen lobbywerk in de klassieke zin nodig heeft, laat staan smeergeld. Het systeem zit zo in elkaar dat wanneer iemand een maatregel voorstelt die slecht zou zijn voor Electrabel er onmiddellijk een aantal politici in gang schieten, zonder dat ze een telefoontje van Electrabel gekregen hebben. Geniaal systeem, niet?

Een fundamentele verandering in de energiesector, in de zin dat de samenleving eindelijk weer greep krijgt op het energiebeleid en dat het beleid gevoerd wordt in het belang van alle bedrijven en burgers, kan er maar komen als het egelconcept van Electrabel gedynamiteerd wordt. Dat vereist dat de banden tussen Electrabel en de andere bedrijven van de groep enerzijds en de overheid anderzijds worden doorgesneden en dat de paar conventies die nog bestaan worden opgedoekt. Zodat de samenleving via democratische procedures aan energiebeleid kan doen.