

Luik 3 - Inschatting van de economische impact op het Gewest en op het functioneren van de gasmarkt: Veranderingen, opportuniteiten en restricties bij de omschakeling



LE REGULATEUR BRUXELLOIS POUR L'ENERGIE
DE BRUSSELE REGULATOR VOOR ENERGIE

December 2017

more **Sustainable Energy**
less **Climate Impact**
better **Results**

A. CONTEXT VAN DE STUDIE

Na de stopzetting van de aanvoer van arm gas uit Nederland, moet het Belgische gasnet omschakelen naar rijk gas. De omschakeling treft 1,6 miljoen aansluitpunten in België, waarvan 500.000 in Brussel; het gaat over zowel huishoudens als bedrijven. Volgens de door Synergrid gedefinieerde omschakelingplanning, zal de omschakeling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest plaats vinden tussen 2020 en 2023.

Deze studie vormt het derde luik van een meer globaal onderzoek naar de omschakeling van aardgas in het Brussels Gewest.

Ze gaat uit van een systematische controle door één of meerdere erkende techniekers bij elke gebruiker van het gasnet en dit, voorafgaand aan de omschakeling. De bedoeling van deze systematische controle, is nagaan of alle installaties die op aardgas werken compatibel zijn met H-gas en conform zijn (juiste werking van de verse luchtaanvoer, correcte afvoer van verbrandingsproducten en veiligheid van het gastoevoersysteem) en dit vóór de omschakeling naar H-gas. Na deze systematische controle, krijgen de installaties een certificaat van compatibiliteit en conformiteit, dat naar de DNB wordt gezonden. Wanneer de omschakeling dit proces volgt, noemen we dit "volledig".

De klanten worden aangemoedigd om deze controle te combineren met het periodiek nazicht, vanaf 2018 verplicht om de twee jaar in het BHG, om te voldoen aan de milieunormen voor verwarmingsinstallaties.

Als men denkt dat een installatie een onmiddellijk ernstig gevaar oplevert ¹ bij de gasomschakeling, wordt de bron van het gevaar afgesneden (aan de installatie of de meter, afhankelijk van het vastgestelde gevaar). Ook als de geldende certificaten niet op tijd bij de DNB zijn ingediend, zal deze laatste de meter van de klant in kwestie afsluiten. Nadat de DNB het certificaat voor een installatie heeft ontvangen, kan deze overgaan tot het opnieuw openen van de meter.

Dit proces van technische omschakeling gaat gepaard met verschillende bewustmakings-, communicatie- of administratieve acties die nodig zijn voor de goede werking ervan.

Het derde luik van de studie wil twee belangrijke vragen beantwoorden betreffende de aardgasomschakeling in het Brussels Gewest:

1. Wat zijn de gevolgen, risico's en opportuniteiten van een "volledig" omschakelingsproces, inclusief de systematische overgang van een operator voorafgaand aan de omschakeling?
 - Op economisch vlak voor de actoren van de aardgas waardeketen in het BHG;
 - Met betrekking tot de volgende kwesties: milieu, gezondheid en welzijn van burgers, werkgelegenheid en bevoorradingszekerheid.
2. Kunnen we synergiën identificeren om risico's te minimaliseren en kansen te maximaliseren?

Om deze vraag te beantwoorden, werd niet alleen een literatuuronderzoek uitgevoerd maar ook interviews met de belangrijke spelers uit de aardgas- (netwerken en faciliteiten), huisvesting-, energiearmoede-, milieu-, gezondheid- en veiligheid sectoren.

B. GEVOLGEN, RISICO'S EN OPPORTUNITEITEN VAN DE OMSCHAKELING

¹ OEG, volgens de HAF-2000 referentie, Veiligheid voor bestaande kleine aardgasbinneninstallaties (CERGA, 2012)

1. VOOR DE WAARDEKETENACTOREN

De gevolgen, risico's en opportuniteiten van de omschakeling werden geanalyseerd voor de verschillende actoren in de aardgas waardeketen en voorgesteld van de eindklant tot aan de vervoerder, door terug te gaan in de waardeketen.

A) EINDKLANTEN

De economische gevolgen voor huishoudens en bedrijven zullen in het begin doorwegen, zelfs als op de lange termijn energiebesparingen kunnen worden bereikt door de omschakeling en het verhogen van de frequentie van de periodieke inspecties.

Na de investeringen gedaan op de distributie- en transportnetwerken voor de omschakeling, zal de energierekening van de klanten stijgen. Bovendien houdt de systematische controle een kost in voor elke klant. De periodieke controle zal de klant 175 € kosten, een dichtingscontrole 200 € en het opheffen van de niet-conformiteit gemiddeld 750 €². De financiële impact van de omschakeling kan des te groter zijn voor de consument, omdat de sector de prijzen zou kunnen opdrijven als gevolg van de druk die hij zal ondervinden en/of het buitenkanseffect. Het BHG heeft er dus alle baat bij om te anticiperen op dit effect door het nemen van adequate maatregelen. Bovendien zou een gasonderbreking bij een klant hem ongeveer 90€ kosten³.

Niettemin kan het energieverbruik, dankzij de systematische controle, afnemen omdat de vervuiling van de installaties zal verminderen. Zo kan ook het risico op problemen aan de installatie, en de noodzaak tot reparatie of vervanging ervan, afnemen of worden vertraagd. Dit positieve effect zal zeker worden versterkt door de wens van Leefmilieu Brussel om de frequentie van de periodieke inspecties te verhogen (tweejaarlijkse in plaats van driejaarlijkse verplichting en bereidheid om controles te verhogen).

B) TECHNISCHE ACTOREN

De omschakeling is een belangrijke commerciële kans voor de technici (met name GI en GII erkende technici, die van erkende controle-organismen en CERGA-gecertificeerde technici) waarop tijdens de omschakeling zal beroep gedaan worden. GI-technici moeten worden opgeleid in het plaatsen van I2E(S) toestellen (specifieke instelling in het kader van de omschakeling) en in de controle van andere toestellen dan ketels (die sinds kort ook periodiek moeten gecontroleerd worden). Er werden verschillende risico's geïdentificeerd voor de bedrijven met technici; zoals de druk die zij zullen ondervinden, de moeilijkheden om techniekers aan te werven of het risico van overcapaciteit na de omschakelingsperiode.

C) LEVERANCIERS

Leveranciers zijn verplicht om hun klanten op de hoogte te stellen van de omschakeling, wat voor hen een kostenpost en administratieve last betekent. Deze kosten zullen des te hoger zijn naarmate het aantal huishoudens dat een gasafsluiting moet ondergaan groter is; omdat er extra communicatie moet worden gerealiseerd. Naast de administratieve last die gepaard gaat met de omschakeling, kan ze ook de oorzaak zijn van een moeilijk klantenbeheer of zelfs het verlies van klanten, vooral als ze een gasonderbreking ervaren. De leveranciers lopen ook een aantal jaren van tevoren een financieel risico verbonden aan het onderhandelen over aankoopcontracten in geval van niet-naleving van de planning van de omschakeling en/of voortijdige beëindiging van de export uit Nederland.

² Kosten geschat in het kader van het eerste luik van de studie

³ Kost van een klassieke opening/afsluiting van een meter (Bron: Sibelga)

D) DISTRIBUTEURS EN VERVOERDEURS

De omschakeling heeft een aanzienlijke impact (in termen van kosten en mankracht) op de DNB's en TNB's, in het hart van de voorbereiding. Een scenario met afsluitingen zou leiden tot aanzienlijke nieuwe werken op het distributienetwerk voor het creëren van meer eilanden. De omschakeling brengt een administratieve last voor de DNB mee, die verplicht is om met de klanten te communiceren en moet zorgen voor de ontvangst en opvolging van de certificaten, evenals de verschillende herinneringen die nodig zijn. De gasafsluiting van huishoudens vormt een aanzienlijk risico voor de DNB; met name wat betreft financiële gevolgen, de nood aan arbeidskrachten en het moeilijke klantenbeheer.

2. VOOR HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

De bredere impact van de omschakeling voor het BHG werd geanalyseerd op vier vlakken: werkgelegenheid, milieu, gezondheid (inclusief aspecten van veiligheid en welzijn) en bevoorradingszekerheid.

A) WERKGELEGENHEID

De omschakeling zal bijna 1200 technici.jaar mobiliseren; een aanzienlijke werkbelasting voor de sector (GI en GII erkende technici, controle-organismen en CERGA-gecertificeerde technici). Het BHG moet maatregelen nemen, wat opleidingen betreft, om de mogelijks paar honderd nieuwe banen te kunnen grijpen. Het BHG zou een mechanisme moeten voorzien om de prijsstijging te reguleren, die kan voortvloeien uit de druk die technici tijdens de omschakeling zullen ondergaan.

Het goed verloop van de omschakeling vereist ook aanzienlijke administratieve mankracht voor de DNB (12 FTE⁴) en de leveranciers (6 FTE). Als sommige klanten zich niet op tijd regulariseren en een deel zelfs moet worden afgesloten, zal de administratieve en vooral technische werkdruk des te belangrijker zijn voor de DNB (16 extra administratieve FTE⁵ en tussen de 30 en de 80 technische FTE⁶) en de leveranciers (3 extra FTE⁵).

B) MILIEU

Door de omschakeling wordt verwacht dat de totale uitstoot van schadelijke gassen zal afnemen; en dit dankzij een hogere opbrengst en betere werking van de toestellen als gevolg van de controle, aanpassing en vervanging van de oudere apparaten. De aardgasomschakeling biedt een goede gelegenheid om periodieke controles te systematiseren en de prestaties van alle toestellen te verbeteren. Het kan echter gebeuren dat de conformiteits- en compatibiliteitscontroles niet worden uitgevoerd zoals gepland (druk op de technici, eigenaars die niet over de middelen beschikken of niet op de hoogte zijn, enz.), wat de positieve gevolgen van de omschakeling op het milieu zou nuanceren.

C) GEZONDHEID EN WELZIJN

⁴ FTE: Voltijdsequivalent

⁵ Als de helft van de klanten zich niet op tijd regulariseert.

⁶ Bij een afsluiting van respectievelijk 9% en 25% huishoudens.

Algemeen gezien zal de volledige omschakeling naar verwachting een positief effect hebben op de gezondheid van de Brusselaars, dankzij het conform maken en aanpassen van toestellen, wat het risico op ongevallen door lekken of slechte gasverbranding en emissies schadelijk voor de gezondheid zal verminderen.

Het belangrijkste risico van de omschakeling voor de gezondheid van Brusselaars is het afsluiten van hun gastoevoer, wat negatieve gevolgen kan hebben op het vlak van sociaal welzijn en gezondheid, en zelfs cardiovasculaire of ademhalingsproblemen kan in de hand werken. De implementatie van maatregelen zou het afsluitrisico drastisch kunnen verminderen, maar een niet te vermijden en aanzienlijk aantal afsluitingen lijkt onvermijdelijk. Een groot aantal afsluitingen kan leiden tot problematische kettingreacties, vooral onder de al kwetsbare bevolkingsgroepen. Inderdaad, in het geval van veel afsluitingen zal de DNB, belast met het heropenen van de meters, onder druk komen te staan, wat kan leiden tot een verlenging van de afsluitperiode. Huishoudens van wie de gastoevoer wordt onderbroken, zouden in de verleiding kunnen komen om alternatieve en ongeschikte verwarmingsmethoden te gebruiken, wat de bron kan zijn van schadelijke emissies, of zelfs ongevallen of branden.

D) ENERGIEBEVOORRADING

Als gevolg van de omschakeling kan de homogenisering van de markt de zekerheid van een doorlopende gasbevoorrading versterken. Nochtans kan de zekerheid van een doorlopende aardgasvoorziening in het BHG in gevaar komen als Nederland de uitvoer vroegtijdig stopt en/of de planning van de omschakeling vertraging oploopt. Een onderbreking van de bevoorrading zou aanzienlijke gevolgen voor de volksgezondheid hebben (vergelijkbaar met die van een gasafsluiting). Daarnaast kunnen de gevolgen van een onderbreking in de gasbevoorrading ook om technische redenen zwaar wegen: 500.000 klanten op een korte tijd weer aansluiten legt een hoge druk op de technische prestaties. Een onderbreking in de bevoorradingszekerheid zou daarom een probleem van openbaar beleid vormen en ook juridische risico's voor de federale overheid opleveren.

C. SYNERGIËN

De analyse toont twee mogelijke synergiën aan: de data-inzameling en de oprichting van een marktcentrale. Deze twee synergiën zouden een relatief lage marginale kost hebben vergeleken met de totale kosten van de omschakeling (geschat op 238 M€⁷) en zouden het mogelijk maken om verschillende doelstellingen te bereiken.

1. DATA-INZAMELING

Deze data vertegenwoordigen een grondstof en hebben dus een bepaalde waarde, zowel voor de privésector om diensten aan te bieden en te verkopen, als voor de openbare sector die het beleid kan sturen en de impact ervan kan meten.

Het gedefinieerde doel voor data-inzameling als onderdeel van de omschakeling is tweeledig:

- Relevante gegevens extraheren voor de overheid (met name het BHG) om haar te helpen haar prioritaire doelstellingen te bereiken;
- De kosten afschrijven gepaard aan de tussenkomst van een operator, zonder dat nieuwe vaardigheden vereist zijn.

⁷ Kost voor de klanten, geschat in het kader van luik 1 van de studie

Als de exploitant, wanneer hij bij een klant langsgaat, zorgt voor de data-inzameling naast de operaties die hij uitvoert voor de omschakeling op zich, bedraagt de meerkost voor de data-inzameling 7,7 M€. Als de data-inzameling onafhankelijk van de omschakeling wordt uitgevoerd, zou de kostprijs van de operatie 22,5 M€ bedragen.

Het verzamelen van gegevens tijdens de omschakeling biedt de regionale autoriteiten de mogelijkheid om:

- Lopende projecten te voeden en lacunes aan te vullen met betrekking tot een gebrek aan data (ook in gebieden buiten het energiekader). Bijvoorbeeld op het gebied van: volksgezondheid, demografie, stadsplanning, energie, mobiliteit, enz.;
- In het bijzonder voor gasinstallaties: een kadaster van de gebruikte toestellen aan te leggen, wat de overheidsinstanties kennelijk missen om hun beleid te sturen;
- De financiering van de omschakeling te ontlasten door actoren uit de privésector erbij te betrekken. Deze operatie zou particuliere bedrijven kunnen inschakelen (bv. in de vorm van een publiek-private samenwerking) geïnteresseerd in de data of de potentiële klanten (energieleveranciers, telecomoperatoren), binnen de grenzen van het respect voor de privacy. In dat geval moet de operatie wel strikt omkaderd worden;
- Gemeenschappelijke winsten genereren, bijvoorbeeld op banengebied.

Toch zal de data-inzameling gepaard gaan met uitdagingen en obstakels die tijdens de implementatie zo goed mogelijk moeten worden aangepakt:

- Het kan een groot obstakel vormen voor de klanten, als zij weten dat de technicus die de systematische controle uitvoert bovendien ook een reeks gegevens zal verzamelen. Het zou de klanten kunnen afremmen in het aanvaarden van hun omschakelingsverplichting;
- Er zijn ook privacyproblemen aan verbonden (het is niet mogelijk om gegevens te gebruiken in een ander dan het basiskader);
- Afhankelijk van het gebruik van de gegevens, verandert ook hun vorm. De structurering gebeurt volgens de behoefte van het moment. Het is moeilijk om aan de behoeften van verschillende actoren te voldoen met slechts één data-inzameling. Het beheer van de database komt met basiskosten.

2. MARKTCENTRALE

De organisatie van een marktcentrale bestaat uit het selecteren van een dienstverlener en hem een significante hoeveelheid diensten te verzekeren, waardoor hij zijn kosten kan verlagen. Het aangegeven doel is om de prestaties en kennis van het gastoestellenpark te verbeteren. Daarbij worden tegelijk de operaties met betrekking tot de omschakeling uitgevoerd. Op deze manier kan men profiteren van de omschakeling om de prestaties van de gasinstallaties in het BHG aanzienlijk te verbeteren, terwijl men de kosten beperkt en de klanten beschermt tegen mogelijke commerciële uitspattingen.

Het structureren van een marktcentrale is een ambitieuze en dure onderneming; een eerste kostenraming ligt op ongeveer 2M€. Nochtans vertegenwoordigt deze 2 M€ minder dan 1% van het budget voor de omschakeling en het opheffen van de niet-conformiteit, zoals geschat in het kader van luik 1 van deze studie.

Als de groepering van de klanten toereikend is, zullen bovendien de transactiebesparingen voor de dienstverleners dit bedrag grotendeels compenseren. Logischerwijze zullen de operatiekosten lager liggen dankzij de schaalvoordelen.

Tegelijkertijd zouden de bereikte doelstellingen veel verder gaan dan deze die strikt verband houden met de omschakeling. Het opzetten van een marktcentrale zou gemeenschappelijke voordelen opleveren, zoals:

- Kwaliteitsverbetering van de gasinstallaties;

- Met als gevolg betere energieprestaties van het park, minder emissies en minder gezondheidsrisico's;
- Positieve socio-economische gevolgen: Het creëren van banen, het verminderen van de rekening van het Gewest (verbetering van de handelsbalans);
- Daling van de energiefactuur van de inwoners en mogelijks van de brandstofarmoe.

Toch zal een marktcentralesysteem gepaard gaan met uitdagingen en obstakels die tijdens de implementatie zo goed mogelijk moeten worden aangepakt:

- De klanten overtuigen is een uitdaging, gezien de complexiteit van het thema;
- Sommige klanten kunnen op de rem gaan staan omdat deze operatie de acties strikt nodig voor de omschakeling overschrijdt. Ze blijven niettemin vrij om met een leverancier van hun keuze te werken;
- Deze operatie moet strikt omkaderd worden om ervoor te zorgen dat de operaties bijdragen aan het nastreven van doelstellingen (met name om commerciële uitspattingen te voorkomen);
- Dit voorstel loopt het risico zich enkel tot de grote structuren te richten, met uitzondering van de zelfstandigen (die momenteel de meerderheid van de markt vormen). Niettemin zullen de grote structuren contracten van onderaanneming moeten aangaan/ mutualiseren met een tien- of vijftiental technici;
- De operatie vraagt in ieder geval om een kwaliteitscontrole door de overheid. Dit soort controle betekent altijd een verzonken kost.