

Kosten- en batenanalyse

Uitbouw van slimme netten en de uitrol van slimme meters



Met een breed platform van middenveldorganisaties, zowel vakbonden, milieuorganisaties als sociale organisaties en consumentenverenigingen, willen we erover waken dat de keuzes die gemaakt worden inzake de uitrol van de slimme meter, gemaakt worden vanuit respect voor mens en milieu. Dat betekent dat het belang en de winst voor de consument primeert op het commerciële belang, dat voorziene milieubaten door energiebesparing en de bijdrage aan een slim net effectief gerealiseerd worden, dat eenieders privacy gerespecteerd wordt. Dat betekent- niet in het minst - dat Mattëuseffecten worden vermeden waarbij de meest begoede en best geïnformeerde gebruiker het meest baat heeft bij een verhaal dat aan kleine en zwakke gebruikers voorbijgaat maar wel door hen mee bekostigd wordt.

1. HET IS VIJF VOOR TWAALF

Volgens de derde Europese Elektriciteitsrichtlijn (2009/72/EG) kunnen de lidstaten vóór 3 september 2012, op basis van een kosten-batenanalyse (KBA), een beslissing mededelen over de al dan niet uitrol van de slimme meters.

Is er geen duidelijke beslissing over de aard van de uitrol, gebaseerd op de resultaten van een kosten-batenanalyse, dan zal de Europese commissie besluiten dat een volledige uitrol van kracht is.

Richtlijn 2009/72/EG van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit voorziet in bijlage 1 "Voorschriften inzake consumentenbescherming" onder meer het volgende:

"De lidstaten zorgen ervoor dat er slimme metersystemen worden ingevoerd die de actieve participatie van de consumenten aan de markt voor levering van elektriciteit ondersteunen.

De invoering van dergelijke metersystemen kan worden onderworpen aan een economische evaluatie op lange termijn van de kosten en baten voor de markt en de individuele consument of aan een onderzoek ter bepaling van welke vorm van slim meten economisch haalbaar en kosteneffectief is en welke termijn haalbaar is voor de distributie ervan.

Een dergelijke evaluatie vindt uiterlijk plaats op 3 september 2012.

Onder voorbehoud van deze evaluatie stellen de lidstaten of de bevoegde autoriteit die zij aanwijzen, een tijdschema van maximaal 10 jaar op voor de invoering van slimme metersystemen.

Wanneer de ingebruikname van slimme meters positief wordt beoordeeld, wordt uiterlijk in 2020 minstens 80 % van de consumenten voorzien van deze slimme meetsystemen."

Bovendien stipuleert de Richtlijn in haar voorafgaande overweging nr. 55 in detail hoe de bescherming van de kleine verbruikers er moet uit zien:

"Voorafgaande overwegingen (55).

De invoering van intelligente meetsystemen moet gebaseerd kunnen worden op een economische evaluatie. Indien uit die evaluatie blijkt dat de invoering van dergelijke meet systemen alleen economisch haalbaar en kosteneffectief is voor afnemers met een zeker elektriciteitsverbruik, moeten de lidstaten hier rekening mee kunnen houden bij de invoering van intelligente meetsystemen."

Op dit ogenblik ligt een kosten-batenanalyse voor met een licht positief globaal resultaat indien *alle* afnemers in het Vlaams gewest een slimme meter krijgen binnen een periode van 5 jaar. Ons platform stelt zich ernstige vragen bij dit onderzoek en kan derhalve het resultaat ervan niet onderschrijven.

2. KOSTEN-BATENANALYSE

In opdracht van de VREG (Vlaamse energieregulator) heeft het bedrijf KEMA een kosten-batenanalyse uitgevoerd voor Vlaanderen. De KBA van KEMA geeft een positief resultaat van 144 miljoen euro op een project van 2 miljard euro, voor een projectduur van 30 jaar. De eerste positieve kasstroom komt er in 2038, na 24 jaar.

De VREG concludeert in haar advies van 17 januari 2012 dat op basis van deze KBA de *verplichte* invoering van slimme meters bij alle consumenten verantwoord is¹.

Het platform van middenveldorganisaties is het daarmee oneens: de voorliggende KBA is ongeschikt om een beslissing te nemen over de uitrol van de slimme meters. En dat om volgende redenen:

- ✓ Het weerhouden van een projectduur van 30 jaar werd ter elfder ure genomen en heeft een rol gespeeld in het vermijden van een negatieve business case.
- ✓ Het referentie alternatief weerhoudt slechts 390 miljoen euro baat wegens energiebesparing. Dit betekent dat het project een erg geringe bijdrage levert aan de energiebesparing, wat – volgens de geest van de Europese richtlijn - toch de belangrijkste doelstelling zou zijn van de invoering van de slimme meter. Omgerekend komt die energiebesparing neer op amper 5 euro per jaar per gezin.²
- ✓ De KBA geeft geen informatie over de verdeling de kosten en de baten over de verschillende betrokken partijen: Welke partijen genieten van de grootste baten? Wie moet er opdraaien voor de kosten?
- ✓ Het werkelijke resultaat van de KEMA-studie voor de afnemer of de consument is negatief:
Voorgenomen resultaat voor afnemers: + 840 miljoen euro³
Resultaat distributienetbeheerders: –1.200 miljoen euro⁴
Gezamenlijke last voor eindafnemers: - 360 miljoen euro.

De consumenten, die uiteindelijk de lasten van de distributienetbeheerders dragen, zullen dus voor 360 miljoen euro inleveren, volgens de berekening van deze kosten-batenanalyse.

Dit kwalificeert het project als negatief, rekening houdend met de opmerking in de EG-richtlijn dat de kosten-batenafweging positief moet zijn voor de maatschappij en voor de consument als groep.

In de KEMA-studie⁵ ontbreken tenslotte elementaire cijfergegevens en assumpties om berekeningen, deelconclusies en de algemene conclusie te kunnen verifiëren of toetsen. Op die basis zijn de (deel)conclusies en de globale conclusie van de KEMA-studie noch gevalideerd noch valideerbaar.

¹ Advies VREG aan de minister van 17 januari 2012 ADV-2012-2 p.12-13.

² Eigen berekening op basis van 2,5 miljoen gezinnen, 30 jaar projectduur. Cijfers KEMA -2012 Figuur 3-3, p. 26

³ KEMA, 2012, p. 3.

⁴ KEMA, 2012, p. 3.

⁵ KEMA, 2012.

Een voorbeeld:

De voordelen voor milieu en maatschappij worden begroot op 500 miljoen euro (fig 3-2 p. 25). Daarover lezen we in de studie slechts het volgende:

“Daarnaast hebben de maatschappij en het milieu een netto voordeel, voornamelijk door een verlaging van de hoeveelheid niet-factureerbaar verbruik (bv. door fraude) en doordat de CO₂-uitstoot wordt beperkt.”⁶

In latere toelichtingen zullen we vernemen dat de CO₂-prijs per ton op 18 euro geraamd wordt. De actuele prijs schommelt echter rond 6 euro per ton. Bovendien hangt de CO₂ besparing af van de effectief bespaarde hoeveelheid energie (alsook van de bijdrage aan peakshaving). Over het effectieve energiebesparingseffect van een slimme meter bestaat tot op vandaag echter nog veel onzekerheid.

3. BATEN VOOR HET MILIEU BLIJVEN ONDUIDELIJK

Vanuit milieuoogpunt staan twee doelstellingen voorop bij de invoering van slimme meters. De slimme meter moet:

- ✓ Leiden tot een effectieve en relevante energiebesparing
- ✓ Een maximale inpassing van decentrale hernieuwbare energie in een slim net mee faciliteren

Over de energiebesparing die dankzij een slimme meter kan gerealiseerd worden, bestaan heel wat uiteenlopende gegevens. In de KEMA studie wordt gesproken van mogelijke besparingen van 1 tot 4%. Deze (beperkte) energiebesparingscijfers dienen met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Studies tonen immers aan dat het energiebesparingseffect op de langere termijn kan uitdoven. Vast staat bovendien dat een slimme meter op zich geen energie bespaart. Feedback over de verbruiksgegevens en begeleiding bij de interpretatie en het gebruik van deze gegevens staat is essentieel.

Een andere essentiële meerwaarde vanuit milieuoogpunt, is de rol die slimme meters zouden kunnen spelen bij de uitbouw van een slim net. Slimme meters zouden actieve vraagsturing mogelijk maken en de piekvraag afvlakken ('peakshaving'). De vraag is echter of het, vanuit deze doelstelling, essentieel is om overal – dus bij elke verbruiker- een slimme meter te installeren. Zo is o.a. de CWaPE (Waalse energieregulator) de mening toegedaan dat het niet nodig is om overal slimme meters te plaatsen om aan deze doelstelling te voldoen.

Om een duidelijk zicht te krijgen op de effectieve milieubijdrage van slimme meters, zouden proefprojecten met slimme meters een uitgebreide analyse moeten maken (op de langere termijn) van het energiebesparingseffect met aandacht voor de manier waarop feedback gegeven wordt over de energieverbruiksgegevens. Daarnaast zou een proefproject slimme meters in eerste instantie moeten focussen op die afnemers waar actieve vraagsturing voor de hand ligt (zoals verbruikers met een elektrisch voertuig), of grotere verbruikers (bv. KMO's). Tot slot is ook de timing essentieel. Er is eerst nood aan duidelijkheid over wat een slim net juist inhoudt en de rol van slimme meters daarin, vooraleer men beslist om massaal meters te beginnen uitrollen.

⁶ KEMA, 2012, p. 24

4. GESEGMENTEERDE UITROL NIET ONDERZOCHT

Het platform blijft zich verbazen over het uitblijven van onderzoek naar een gesegmenteerde uitrol (waarbij er bv. enkel een slimme meter geïnstalleerd wordt bij verbruikers die er ook een voordeel aan hebben, of waarbij er enkel een meter op wijkniveau wordt geïnstalleerd). De onderzoeksvraag naar de mogelijkheden, resultaten en gevolgen van een gesegmenteerde uitrol voor de consument was nochtans gekend, gevraagd en gewenst sinds 5 oktober 2010.

Op de ViA-rondetafel '*De consument en de slimme energiemeter*' van 5 oktober in Gent drukte ook de minister deze wens uit, zo wordt gesteld in het KEMA-rapport.

“De aanleiding voor deze studie is een conferentie in het najaar van 2010, met als thema ‘de consument en slimme energiemeters’, waarbij de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie stelde dat de consument centraal moest worden geplaatst in het debat rond slimme meters, en dat er een onderzoek moest komen naar de impact op verschillende gebruikerssegmenten.”⁷

Ook in de nieuwe versie van de KBA werd onvoldoende rekening gehouden met de vraag van het platform van middenveldorganisaties om een haalbaarheidsberekening te maken voor scenario's van gedeeltelijke uitrol bij specifieke doelgroepen. De vragen betroffen: bij welk verbruikersprofiel is het opportuun om een slimme meter te plaatsen? Zal de slimme meter bijdragen tot een lager energieverbruik voor deze doelgroepen? En staat de kost van de uitrol in verhouding tot de kosten van de meter en het systeem?

Deze vragen werden op 31 januari 2011 gesteld op het beleidsplatform slimme meters van de VREG.

5. VERDELING VAN DE LASTEN

Het is noodzakelijk om een duidelijk zicht te krijgen op de verdeling van de kosten van de uitrol van de slimme meters. Het verdelingsvraagstuk moet zo snel mogelijk onderzocht worden, zowel binnen de sector als binnen de verschillende consumentengroepen. Dat gebeurde nog onvoldoende, terwijl de Europese richtlijn wel degelijk verwacht dat het consumentenbelang voorop staat in de context van de voor te leggen kosten-batenanalyse.

Het platform stelt expliciet de vraag of het verantwoord is dat een grote groep (kleine) verbruikers opdraait voor de kost van de algemene uitrol van slimme meters waarmee allicht enkel de grote en/of kapitaalkrachtige gebruikers (die zich aangepaste toestellen kunnen aanschaffen) en nog een significant potentieel hebben om energie te besparen een voordeel kunnen doen?

⁷ KEMA, 2012, p. 5.

6. TOTALE UITROL EN VERPLICHTE PLAATSING

Op basis van de licht positieve KBA adviseert de VREG aan de minister om over te gaan tot een:

1. TOTALE UITROL

Beleidskeuze M1: **Op basis van de KBA (en specifiek de inschatting van de kosten en baten op dit moment) is een invoering van slimme meters bij alle consumenten verantwoord.**

2. VERPLICHTE UITROL

Beleidskeuze C27: **Wordt elke afnemer, waarbij op basis van het assessment besloten is om een slimme meter uit te rollen, verplicht om een elektronische meter te laten plaatsen?**

Insteek VREG: **De VREG is van oordeel dat dit inderdaad het geval moet zijn** omwille van het feit dat binnen enkele jaren de klassieke mechanische meter noodgedwongen vervangen zal moeten worden door een elektronische meter⁸.

Bij een totale en verplichte uitrol wordt aan de vrije keuze van de consument volledig voorbijgegaan. Bovendien dreigt voor kleine en middelmatige gebruikers de invoering van de slimme meter enkel (fors) hogere energiefacturen tot gevolg te hebben terwijl de gerealiseerde energiebesparing bij het gebruik van een slimme meter erg laag en onduidelijk is. Het voordeel voor gezinnen zou 6,5 euro per gezin per jaar bedragen⁹.

Het voorbeeld van Nederland toont aan dat scenario's op basis van een vrijwillige uitrol nochtans een goede kans op slagen hebben. In Nederland hebben volgens de wet energiegebruikers recht op drie mogelijke opties:

- ✓ de installatie van de slimme meter weigeren;
- ✓ de slimme meter laten installeren en administratief uitzetten: de meter kan meterstanden doorgeven eens per twee maand, ten behoeve van de facturatie;
- ✓ de slimme meter volop laten functioneren: de meter kan frequente meterstanden doorgeven indien de klant daarom verzoekt.

KEMA schrijft daarover in zijn rapport voor de Nederlandse overheid:

*“Een belangrijke verandering is de mogelijkheid de meter administratief te kunnen uitzetten dan wel gedetailleerd te laten uitlezen. Dit zijn de andere twee “toestanden” die in de novelle beschreven zijn, naast de standaarduitlezing en de mogelijkheid de intelligente meter te weigeren. In Tabel 3.1 is een overzicht gegeven van de verschillende mogelijkheden, en de daaraan verbonden functionaliteiten. De mogelijkheid om een meter administratief uit te kunnen zetten, moet het aantal weigeraars minimaliseren. **In de toestand “administratief uit” kan overigens wel van de consumentenpoort (P1) gebruik worden gemaakt, zodat de consument zelf wél kan beschikken over nauwkeurige meetdata.”** (KEMA. Nederland. 2010. p. 44)*

⁸ Advies VREG aan de minister van 17 januari 2012 ADV-2012-2 pp.12-13

⁹ Transcriptie op basis van 2 miljoen gezinnen, 30 jaar projectduur. KEMA-studie. Figuur 3-3. p. 26.

7. ADVIES SERV EN MINARAAD

Ook de SERV en de Minaraad hebben fundamentele bedenkingen bij de geactualiseerde KBA. Wij onderschrijven dan ook volledig het advies over de 'herziene kosten-batenanalyse slimme meters', vooral waar dat advies stelt:

*"Volgens de raden is er meer informatie nodig om over de uitrol van slimme meter te kunnen beslissen. De raden vragen dan ook uitdrukkelijk om nu geen voorafnames te doen op die beslissing. Op meerdere fora lijkt de teneur door te klinken dat een volledige uitrol van slimme meters er hoe dan ook zal komen. Ook de VREG stelt in zijn advies van 17 januari 2012 dat op basis van de KBA (en specifiek de inschatting van de kosten en baten op dit moment) de verplichte invoering van slimme meters bij alle consumenten verantwoord is. **Dat lijkt voorbarig**"¹⁰*

8. BESLUIT

In de huidige stand van zaken dreigen wij in Vlaanderen af te stevenen op een verplichte totale uitrol, zonder onderbouwing, zonder democratisch debat.

Wij roepen het Vlaams parlement dan ook op om een breed en geïnformeerd democratisch debat te voeren op basis van:

- ✓ een KBA waarin een gesegmenteerde uitrol bij specifieke doelgroepen en verbruikersprofielen bestudeerd en geanalyseerd werden;
- ✓ duidelijkheid over de verdelingseffecten: op welke manier en aan wie zullen de kosten voor de uitrol van de slimme meters doorgerekend worden;
- ✓ degelijke kennis van de **reële baten van slimme meters op het vlak van energiebesparing en voor het uitbouwen van** slimme netten, de lopende proefprojecten moeten hier in het bijzonder oog voor hebben;
- ✓ een visie op het toekomstige energiesysteem. Slimme meters kunnen een plaats hebben in een slim net maar mogen zeker geen doel op zich zijn.

In bijlage:

- ✓ Regelgeving Nederland installatie slimme meters.
- ✓ Samenvatting "Economic Potential of Smart Electricity Meters in Germany." Frontier Economics. Analysis commissioned by Yello Strom GmbH. 2011.

¹⁰ SERV_ADV_20120301_hKBA slimme meters p. 7.