

Advies

Omzetting EU-richtlijnen derde Europese energiepakket

Brussel, SERV, 2 februari 2011

Brussel, Minaraad, 3 februari 2011

Adviesvraag: Omzetting EU-richtlijnen derde Europese energiepakket
Adviesvrager: Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie
Ontvangst adviesvraag: 4 januari 2011
Adviestermijn: 30 kalenderdagen

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 2 februari 2011
Bekrachtiging SERV-raad: 9 maart 2011
Goedkeuring Minaraad: 3 februari 2010

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

B-1000 Brussel

Contactpersoon
Peter Van Humbeeck
pvhumbeeck@serv.be
Francis Noyen
francis.noyen@minaraad.be

ons kenmerk
SERV_BR_3epakket_PVHit

Brussel
3 februari 2011

Adviesvraag voorontwerp van decreet omzetting EU-richtlijnen derde Europese energiepakket

Mevrouw de minister

Op 4 januari 2011 vroeg u de SERV en de Minaraad om advies over een voorontwerp van decreet tot omzetting van de EU-richtlijnen “derde Europese energiepakket”. Bijgevoegd vindt u het gezamenlijke advies van de beide raden.

Daarin verwelkomen SERV en Minaraad het voorontwerp. Het bevat belangrijke bepalingen die de onafhankelijkheid van de VREG versterken en die tegemoet komen aan de nood aan duidelijkheid over de juridische situatie van gesloten distributienetten, privé-distributienetten en directe lijnen en leidingen. Wel hebben de raden nog enkele bemerkingen. Zij worden samengevat in de krachtlijnen van het advies.

De belangrijkste bemerking omtrent de *regulator* is om, met respect voor de noodzakelijke onafhankelijkheid van de VREG wat zijn reguleringstaken betreft, de maatschappelijke en politieke sturing van enkele belangrijke opdrachten van de VREG te verzekeren, zoals de bevoegdheid om de investeringsplannen van de netbeheerders goed te keuren of de taak om rond slimme meters en slimme netten het nodige studiewerk te verrichten en het overleg te organiseren.

Dit vergt volgens de raden ook dat de betrokkenheid van de strategische adviesraden voor het beleidsveld energie bij de werking van de VREG best decretaal wordt verankerd.

De belangrijkste bemerking bij de regeling van *gesloten distributienetten, privé-distributienetten en directe lijnen* is dat er een sluitende regeling nodig is om o.a. ontwijkgedrag op de Vlaamse elektriciteitsmarkt te vermijden. Door de enorme diversiteit en complexiteit in de praktijk blijkt het niet mogelijk om alle concrete gevolgen van de voorgestelde regeling vooraf in te schatten. Daarom vragen de raden dat het voorontwerp van decreet zo nauw mogelijk zou aansluiten bij wat noodzakelijk is voor de cor-

recte omzetting van de Europese richtlijn. Voor de verdere concrete invulling in een uitvoeringsbesluit is er duidelijk nood aan meer informatie en discussie om ongewenste effecten of onwerkbaar situaties te vermijden.

Specifiek wensen de raden hun bezorgdheid te uiten over de mogelijke negatieve impact van de voorgestelde regeling op bestaande en geplande decentrale en hernieuwbare energieprojecten. Het uitgangspunt voor SERV en Minaraad is dat de haalbaarheid en rendabiliteit van dergelijke projecten verzekerd moeten blijven, zodat de gewenste sterke ontwikkeling van decentrale hernieuwbare energieproductie in Vlaanderen mogelijk blijft. Dit zonder de efficiëntie en solidariteit in de financiering van de netten en sociale en ecologische openbare dienstverplichtingen op de helling te zetten. Dit vergt een meer fundamentele analyse waarin diverse oplossingen worden meegenomen zoals een actualisatie en betere afstemming met de onrendabele toppen, wijzigingen in de financiering en tariefstructuren voor de aanrekening van allerlei kosten en een herdenking van de wijze waarop netten kunnen worden aangelegd, uitgebouwd en beheerd.

Wij hopen, mevrouw de minister, u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,

Caroline Copers
Voorzitter SERV

Marc Van Den Bosch
Voorzitter Minaraad

Krachtlijnen

De Vlaamse regering heeft een voorontwerp van decreet voorbereid dat de omzetting regelt van de zgn. derde elektriciteitsrichtlijn en derde aardgasrichtlijn van het derde Europese energiepakket.

In dit gezamenlijke advies verwelkomen SERV en Minaraad dit voorontwerp. Het bevat belangrijke bepalingen die de onafhankelijkheid van de VREG versterken en die tegemoet komen aan een behoefte in Vlaanderen om duidelijkheid te creëren over de juridische situatie van gesloten distributienetten, privé distributienetten, directe lijnen en leidingen aan te passen. Wel hebben de raden nog enkele bemerkingen. De belangrijkste zijn de vraag om:

- gelet op de bevoegdheidsverdeling, bij de omzetting een maximale afstemming te realiseren met het **federale niveau** zodat de duidelijkheid en toepasbaarheid in de praktijk worden verzekerd. Dat lijkt met de teksten die moment circuleren geenszins het geval te zijn. Ook op het terrein moet meer worden gewerkt aan de afstemming en coördinatie van de bevoegdheden van de regulatoren (VREG en CREG).
- na te kijken of het voorontwerp wel volledig in overeenstemming is met de bepalingen van de EU-richtlijnen dat de **regulator** bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden als regulator geen directe instructies mag vragen of ontvangen van de Vlaamse Regering of van een andere publieke of particuliere entiteit en autonoom moet kunnen beslissen over de aanwending van de haar toegewezen begrotingsmiddelen.
- de **maatschappelijke en politieke sturing** van enkele belangrijke taken van de VREG te verzekeren, zoals de bevoegdheid van de VREG om de investeringsplannen van de netbeheerders goed te keuren. De betrokkenheid van de strategische adviesraden voor het beleidsveld energie bij de werking van de VREG zou in het energiedecreet moeten worden verankerd.
- in de geplande economische evaluatie van de kosten en baten voor de invoering van **slimme meters** zeker ook alle relevante sociale aspecten en milieu-effecten mee te nemen, en via tijdige betrokkenheid van de stakeholders te verzekeren dat van bij aanvang de scope van de analyse 'juist' zit.
- het voorontwerp van decreet zo nauw mogelijk te laten aansluiten bij wat noodzakelijk is voor de **correcte omzetting van de Europese richtlijn**. Voor de verdere concrete invulling in een uitvoeringsbesluit van de regels voor gesloten distributienetten, privé distributienetten, directe lijnen en leidingen is er duidelijk nood aan meer informatie en discussie om ongewenste effecten of onwerkbaar situaties te vermijden. Zo wensen de raden hun bezorgdheid te uiten over de mogelijke negatieve impact van de voorgestelde regeling op bestaande en geplande decentrale en hernieuwbare energieprojecten.

- ervoor te zorgen dat de voorgestelde regelgeving **ontwijkgedrag** op de Vlaamse elektriciteitsmarkt zoveel mogelijk vermijdt. De VREG moet hier ook op toezien opdat de financiering van de kosten verbonden aan het beheer van het publieke distributienet niet in het gedrang zou komen, door periodiek te rapporteren over de aard en omvang van het ontwijkgedrag en indien nodig maatregelen voor te stellen. In elk geval is adequaat toezicht nodig op de toepassing in de praktijk van de bepalingen inzake gesloten distributienetten, privénetten en directe lijnen en leidingen.
- ervoor te zorgen dat alle verplichtingen die door het voorontwerp worden opgelegd voldoende rekening houden met de specifieke situatie van een beheerder van een **gesloten distributienet** of een **privédistributienet** ten opzichte van een distributienetbeheerder. Om nodeloze administratieve rompslomp te vermijden is een realistische overgangsregeling nodig.

Inhoud

1. Inleiding.....	8
2. Voorafgaandelijke bemerkingen.....	9
Meer aandacht voor transparantie van het regelgevingsproces	9
Meer afstemming met federaal niveau	10
3. Bepalingen inzake de VREG	10
Onafhankelijkheid van de VREG verzekeren	10
‘Nieuwe’ doelstellingen, taken en bevoegdheden van de VREG uitvoeren.....	11
Maatschappelijke en politieke sturing via regelgeving blijft nodig	12
Betrokkenheid van stakeholders bij de werking van de VREG versterken.....	12
4. Slimme meters	13
Kosten-batenanalyse verplichten	13
Niet beperken tot louter economische analyse.....	14
Adviesraden betrekken	14
Slimme netten zijn meer dan slimme meters.....	14
5. Wijzigingen netbeheer.....	15
Situering	15
Strikte definities noodzakelijk	16
Impact is nog onduidelijk.....	16
Ontwikkgedrag beter bewaken.....	17
Adequaat toezicht nodig	17
Verplichtingen moeten relevant zijn	18
Vrijstelling van de ontvlechtigingsvereiste expliciet opnemen	19
Realistische overgangsregeling is belangrijk.....	19

Advies

1. Inleiding

Op 4 januari 2011 ontvingen SERV en Minaraad een adviesvraag van de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie over een voorontwerp van decreet houdende wijziging van het Energiedecreet in het kader van de omzetting van de richtlijnen 2009/72/EG en 2009/73/EG (zgn. derde Elektriciteitsrichtlijn resp. derde aardgasrichtlijn van het derde Europese energiepakket). Deze beide richtlijnen moeten uiterlijk tegen 3 maart 2011 zijn omgezet. De meeste artikels van de derde elektriciteits- en aardgasrichtlijn zijn al verwerkt in Vlaamse reglementering of hebben betrekking op federale energiebevoegdheden. Het voorliggende voorontwerp regelt de resterende bepalingen die moeten worden omgezet in de Vlaamse regelgeving. Het gaat met name over:

- het in overeenstemming brengen van een aantal definities uit het Energiedecreet met de definities uit de richtlijnen;
- het in overeenstemming brengen van het statuut van de VREG met het statuut van een regulerende instantie, zoals bedoeld in de richtlijnen, met name op het vlak van de onafhankelijkheid, het bestuur, de bevoegdheden en taken, evenals het opnemen van de doelstellingen van de regulator; verfijning van de bepalingen inzake taken en vertrouwelijkheid van de distributienetbeheerder
- een wijziging aan de regeling inzake leveringsvergunningen;
- de opname van een bepaling dat de Vlaamse regering in 2012 een kostenbatenanalyse voor de invoering van slimme meters moet voorleggen aan het Vlaams Parlement;
- de toevoeging van een regeling inzake gesloten distributienetten
- de toevoeging van een regeling inzake privédistributienetten
- de toevoeging van een regeling inzake directe lijnen en directe leidingen.

Hierna geven de raden hun bemerkingen bij deze bepalingen. Vooraf worden twee meer algemene bemerkingen geformuleerd

2. Voorafgaandelijke bemerkingen

Meer aandacht voor transparantie van het regelgevingsproces

Vooraf wensen de raden een opmerking te maken over het voorgelegde regelgevingsdossier en gevoerde regelgevingsproces.

Zij waarderen enerzijds dat het een omzettingstabel bevat over de omzetting van de derde Elektriciteits- en Aardgasrichtlijn in Vlaamse regelgeving. Anderzijds schiet het dossier ook tekort. Er is geen RIA gemaakt bij gebrek aan vrije inhoudelijke beleidsruimte doordat het (grotendeels) gaat om een omzetting van twee Europese richtlijnen, terwijl er toch intensief overleg heeft plaatsgevonden tussen de VREG en een aantal marktpartijen in de aanloop naar het voorontwerp van decreet. Dat toont aan dat er weldegelijk enige vrije beleidsruimte is.

Op zich is het gevoerde voorafgaande overleg zeer positief, op voorwaarde dat alle relevante actoren werden geconsulteerd. Het dossier bevat evenwel geen documentering van dat gevoerde overleg¹. Die informatie is nochtans belangrijk, zowel voor de partijen die input hebben gegeven (feedback) als voor de kwaliteit van de consultatie en regelgeving (transparantie met het oog op evenwichtige consultatie) als voor de efficiëntie van het verdere goedkeuringsproces (adviesraden, regering, parlement...).

Bovendien menen de raden dat het zuiverder was geweest indien de VREG zijn voorstellen had gepubliceerd. Nu is het voorgelegde voorontwerp en de memorie van toelichting voor een deel gebaseerd op voorstellen van de VREG, en voor een deel op wijzigingen die door de Vlaamse regering zijn aangebracht aan die voorstellen. Ook dit maakt het afgelegde traject minder transparant.

De raden dringen dan ook opnieuw aan op meer aandacht voor een goed gepland, onderbouwd, overlegd en transparant regelgevingsproces. Het is volgens de raden de verantwoordelijkheid van de bevoegde minister om daarop toe te zien.

De raden vragen in dit verband tevens dat zij – zoals trouwens voor vrijwel alle adviezen wordt verplicht door het decreet tot regeling van strategische adviesraden – duiding en toelichting ontvangen over het standpunt van de Vlaamse regering ten aanzien van dit uitgebrachte advies, en dat de wijze waarop met het advies al dan niet is rekening gehouden ook wordt meegedeeld aan het Vlaams parlement, conform de afspraken die terzake zijn gemaakt tussen Vlaamse regering en het Vlaams parlement.

¹ Normaliter moet in een RIA worden aangegeven wie waarover werd geconsulteerd en in welke mate en waarom met de ontvangen bemerkingen is rekening gehouden
Zie voor een goed voorbeeld de RIA bij het besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft de normering van vast opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz. VR/2010/0204/DOC.030.

Meer afstemming met federaal niveau

Gelet op de huidige bevoegdheidsverdeling, dient de omzetting van de derde elektriciteits- en aardgasrichtlijn deels op federaal, deels op gewestelijk niveau te gebeuren. De raden dringen aan op maximale afstemming van die omzetting en zoveel als mogelijke een uniforme en complementaire regeling en gelijklopende definities zodat de duidelijkheid en toepasbaarheid in de praktijk worden verzekerd. Dat lijkt met de teksten die moment circuleren geenszins het geval.

Ook op het terrein moet meer worden gewerkt aan de afstemming en coördinatie van de bevoegdheden van de regulatoren (VREG en CREG) aangezien dit in de praktijk in sommige gevallen leidt tot inefficiënties als gevolg van onduidelijke bevoegdheden, dubbel toezicht, uiteenlopende regels in technische reglementen enz. Zo moet het bv. duidelijk zijn welke regulator bevoegd is of wordt voor (welke) gesloten distributienet-ten.

3. Bepalingen inzake de VREG

Onafhankelijkheid van de VREG verzekeren

De raden waarderen en ondersteunen de bepalingen die in uitvoering van de strengere regels in de derde elektriciteitsrichtlijn en aardgasrichtlijn de versterking van de onafhankelijkheid van de VREG beogen. Dit moet de slagkracht van de VREG ten goede komen. Toch hebben de raden enkele bemerkingen bij de voorgestelde regeling.

- Het voorontwerp bepaalt conform de EU-richtlijnen dat de VREG (incl. bestuurders en personeelsleden) bij de uitoefening van haar taken en bevoegdheden als regulator geen directe instructies mag vragen of ontvangen van de Vlaamse Regering of van een andere publieke of particuliere entiteit en autonoom kan beslissen over de aanwending van de haar toegewezen begrotingsmiddelen. De raden vragen hoe het gegeven dat volgens het voorontwerp artikel 14-15-16 van het kaderdecreet BBB nog steeds van toepassing zou zijn op de VREG daarmee te rijmen valt. Die artikelen regelen namelijk de **beheersovereenkomst** die een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap periodiek moet afsluiten met de Vlaamse regering. Volgens het kaderdecreet BBB moet die beheersovereenkomst in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de goedgekeurde beleidsnota, en moet die beheersovereenkomst bepalingen bevatten over onder meer de wijze waarop het agentschap zijn taken moet vervullen, met strategische en operationele doelstellingen, beschreven aan de hand van meetbare criteria, over gedragsregels die betrekking hebben op de door het agentschap aan de burgers te leveren diensten, en over toewijzing door de Vlaamse regering aan het agentschap van bijzondere opdrachten die aansluiten bij de doelstellingen van het agentschap.
- In dezelfde zin vragen de raden om na te kijken of de Vlaamse regering niet vergeten is de bepalingen van art. 3.1.3. in fine van het **energie-decreet** te schrappen. Die luiden immers: “De Vlaamse Regering kan nadere regels uitvaardigen voor de in het eerste lid vermelde aangelegenheden. In deze regels kunnen de taken van de VREG verder worden gepreciseerd en geconcretiseerd.” En verder ook: “De VREG kan door de Vlaamse Regering worden belast met bijzondere opdrachten

die met haar missie en taken verband houden en die conform de voorwaarden van de beheersovereenkomst zullen worden uitgevoerd”.

- Het voorontwerp bevat een reeks aanpassingen aan de bepalingen over de raad van bestuur van de VREG. De onverenigbaarheden en onafhankelijkheidsvereisten in de EU-richtlijnen gaan immers verder dan de onverenigbaarheden van het kaderdecreet BBB. De raden vragen dat er effectief onafhankelijke personen zouden worden aangewezen als bestuurders in lijn met de tekst en de geest van de Europese richtlijn.
- Een nieuwe onverenigbaarheid is dat bestuurders van de VREG geen functie kunnen uitoefenen ten behoeve van een departement of een ander agentschap van de Vlaamse overheid, dit in uitvoering van de bepaling uit de EU-richtlijn die stelt dat de lidstaat ervoor moet zorgen dat de regulator functioneel onafhankelijk is van enige andere publieke entiteit. Niettemin bevat het voorontwerp een overgangsbepaling waardoor de huidige leidend ambtenaar van het VEA als bestuurder aanblijft tot 13 januari 2015. De raden vragen of dit verenigbaar is met de EU-richtlijn.

‘Nieuwe’ doelstellingen, taken en bevoegdheden van de VREG uitvoeren

Art. 36/37 van de Elektriciteitsrichtlijn en art. 40/41 van de Aardgasrichtlijn leggen de doelstellingen, taken en bevoegdheden van een regulator vast. Deze worden overgenomen in het energiedecreet voor zover ze behoren tot de Vlaamse bevoegdheid.

De raden waarderen dat het nieuwe art. 3.1.4./1 de algemene doelstellingen bepaalt die de VREG moet nastreven (art. 9 van het voorontwerp). Het gaat volgens de raden om zes, elk zeer belangrijke doelstellingen.

De raden waarderen verder dat een aantal taken die de VREG vandaag reeds uitoefent nu expliciet ingeschreven worden in het takenpakket (art. 7 van het voorontwerp), en dat de VREG ook expliciet als taken o.m. krijgt het samenwerken met andere regulatoren (cf. supra afstemming met het federale niveau) en het opleggen van noodzakelijke en evenredige maatregelen om de daadwerkelijke mededinging te bevorderen en de goede werking van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt te waarborgen (art. 8 van het voorontwerp).

De meeste van deze ‘nieuwe’ taken en bevoegdheden voert de VREG vandaag al uit, maar de raden suggereren dat de nieuwe bepalingen, samen met de samenstelling van een nieuwe raad van bestuur, de aanleiding zouden zijn voor een bezinning en prioritering van de concrete activiteiten van de VREG. Zo kan de vraag worden gesteld of het wel wenselijk is de VREG te belasten met beleidstaken (zoals het voorbereiden van het voorliggende voorontwerp van decreet², cf. supra) of met uitvoerende taken zoals het opmaken van folders over de energiewetgeving of de uitwerking van een basispakket energie of een module energie in de eindtermen van onderwijs³. Een betere afbakening ten opzichte van de opdrachten van het departement LNE en VEA dringt zich op zodat de VREG de nodige ruimte kan vrijmaken voor zijn kerntaken.

² Voor andere voorbeelden, zie het ondernemingsplan 2011 van de VREG.

³ Zie het ondernemingsplan 2011 van de VREG, p. 38-39.

Maatschappelijke en politieke sturing via regelgeving blijft nodig

De raden wijzen verder op de brede omschrijving in het huidige energiedecreet van de regulerende taken van de VREG: “de regulering van toegang tot en de werking van de elektriciteits- en gasmarkt, overeenkomstig de bepalingen van dit decreet”. Zij beklemtonen dat lang niet al die taken louter vanuit de missie en doelstellingen van de VREG kunnen worden ingevuld, maar in een aantal gevallen maatschappelijke en dus politieke keuzes inhouden. Een voorbeeld is de bevoegdheid van de VREG van art. 4.1.19 van het energiedecreet om de investeringsplannen van de netbeheerders jaarlijks goed te keuren. De wijze waarop de verdere uitbouw van en aanpassingen aan de elektriciteitsnetten en aardgasnetten gebeuren, is uiterst belangrijk en heeft op vele vlakken belangrijke implicaties. Het vergt dus een maatschappelijk debat en politieke keuzes die niet enkel aan de netbeheerders en de regulator kunnen worden overgelaten (zie kaderstuk).

Investeringsplannen: nood aan maatschappelijk debat en politieke keuzes

Een groot deel van West-Europese elektriciteitsnetten zijn na de Tweede Wereldoorlog aangelegd. De bestaande netwerken in België zijn soms erg verouderd en moeten op diverse plaatsen dringend worden vervangen of uitgebreid om bestaande capaciteitstekorten op te vangen. Bovendien stelt de toenemende marktintegratie binnen Europa bijkomende eisen aan de netinfrastructuur (koppelingen, interconnectiecapaciteit...) en vergt ook de goede inpassing van decentrale en hernieuwbare energiebronnen in de netten en het netbeheer (netstabiliteit, balans tussen vraag en aanbod, impact op de spanningshuishouding, slimme netten...) belangrijke investeringen.

De toekomstige behoefte aan investeringen in het net is erg groot. Beslissingen daarover dringen zich op korte termijn op, omdat investeringen in netaanpassingen soms aanzienlijk meer tijd vergen dan investeringen in productiecapaciteit en omdat de kosten voor netaanpassingen substantieel hoger zijn als geen bewuste keuzes worden gemaakt (bv. inzake de gewenste ontwikkeling van hernieuwbare energie en hernieuwbare energietechnologieën omdat dan het net dan flexibel moet zijn om diverse scenario's aan te kunnen)⁴.

Of, hoe en op welke behoeften de netbeheerders zullen inspelen (zal die netaansluitingen, netaanpassingen, netuitbreidingen... realiseren of niet, in welke mate en aan welke voorwaarden?), hangt in grote mate af van de regulering door de overheid. Hetzelfde geldt voor de kosten van de netaanpassingen. Die kunnen zeer hoog oplopen, en verschillen sterk naar gelang de keuzes die men maakt en regulering die wordt toegepast. Een belangrijke vraag daarbij is tevens hoe en door wie deze kosten gefinancierd zullen worden.

Het moet dus duidelijk zijn dat beslissingen over investeringsplannen in zeer belangrijke mate de toekomstige ontwikkeling van het energiesysteem bepalen en een enorme economische, sociale en ecologische impact kunnen hebben. Dit vergt een maatschappelijk debat en politieke keuzes die niet enkel aan de netbeheerders en de regulator kunnen worden overgelaten.

Betrokkenheid van stakeholders bij de werking van de VREG versterken

De raden zijn grote voorstander van sterke en onafhankelijke regulatoren die werken binnen een duidelijk regelgevend kader van doelstellingen, taken en bevoegdheden. Dat neemt niet weg dat regulatoren bij de uitoefening van sommige van hun taken terecht overleg plegen met marktpartijen en stakeholders, zoals ook de VREG veelvuldig doet.

⁴ FOD economie (2009). Studie over de perspectieven van elektriciteitsbevoorrading 2008-2017.

Het risico van ‘regulatory capture’⁵ is daarbij echter niet denkbeeldig en moet worden vermeden, zeker gelet op de functie, opdrachten en vereiste onafhankelijkheid van regulatoren. Onder andere om die reden zijn er op internationaal niveau en ook in Vlaanderen basisprincipes en minimumnormen voor consultaties uitgewerkt, die overheden zouden moeten volgen bij het raadplegen van stakeholders⁶. Het gaat dan onder meer om zaken als een degelijke planning (vroeg genoeg en doorheen het gehele beleidsproces consulteren, afstemmen met andere lopende of geplande consultaties, voldoende tijd geven...), het breed, evenwichtig en maatgericht betrekken van stakeholders (alle relevante belangen, lage drempel, geschikte consultatiemethodes, ...) en het verzekeren van de nodige transparantie (duidelijke doelstelling, goede informatie, schriftelijke rapportage en feedback...). De raden menen dat ook de VREG dergelijke basisprincipes en minimumnormen zou moeten hanteren.

In dat verband pleiten de raden tevens voor een sterkere koppeling tussen de consultaties die de VREG organiseert en de taken en opdrachten van de instanties die formeel zijn aangeduid als strategische adviesraden voor het beleidsveld energie. Dit past niet enkel binnen het wettelijk kader dat door de Vlaamse regering en het Vlaams parlement is vooropgesteld, maar kan ook betere waarborgen bieden voor een transparant en evenwichtig overleg. De raden vragen dan ook dat wordt bekeken of dergelijke samenwerking en informatie-uitwisseling tussen VREG enerzijds en SERV en Minaraad – elk wat hun bevoegdheden betreft als strategische adviesraad voor het beleidsveld energie – op een of andere manier in het energiedecreet kan worden verankerd. Concreet kan worden gedacht aan een bepaling die, naar analogie met art. 15 van het SAR-decreet, stelt dat er een protocol voor de structurele informatie-uitwisseling wordt afgesloten tussen de VREG en de voormelde strategische adviesraden.

Ook de betrokkenheid van het Vlaams parlement moet verzekerd zijn.

4. Slimme meters

Art. 22 en 23 van het voorontwerp regelen de uitrol van slimme meters. Die zal voor einde 2012 worden onderworpen aan een economische evaluatie van de kosten en baten. Deze analyse zal overgemaakt moeten worden aan het Vlaams Parlement waarna het Vlaams Parlement kan beslissen in welke mate een uitrol van slimme meters zal plaatsvinden in Vlaanderen.

Kosten-batenanalyse verplichten

De raden waarderen dat hierdoor de kosten-batenanalyse vermeld in de EU-richtlijn verplicht wordt gesteld (in de richtlijn gaat het om een keuzemogelijkheid om de kos-

⁵ Regulatory capture is de situatie waarin een regulerende overheidsinstantie niet langer het publieke belang dient, maar de belangen van de sector of industrie die zij dient te reguleren. Het gaat bij capture om het niet (meer) onafhankelijk kunnen opereren van de toezichthouder (Normenkader, Algemene rekenkamer, 2006). Bij deze capture kan sprake zijn van een actief meewerkende regulerende instantie of van een instantie die passief meewerkt aan de capture. Bij een passieve capture heeft de regulerende instantie niet in de gaten dat zij “gekaapt”, of gecaptured is door de belangen vanuit de sector en niet langer het publieke belang dient. Zie voor een interessante case: Who’s in charge? Regulatory capture in de grondroerdersregeling (WION). Marnix Groot Koerkamp RSM Erasmus University, The Netherlands Augustus 2008.

⁶ Zie Consultatiecode: Richtlijnen voor publieke raadpleging door de Vlaamse overheid bij de voorbereiding van regelgeving en beleid. Ontwerpversie november 2010. Dienst Wetsmatiging.

ten-batenanalyse al dan niet uit te voeren; de Europese Commissie heeft verduidelijkt dat zij van mening is dat als de kosten-batenanalyse niet plaatsvindt 80% van alle afnemers een slimme meter moeten hebben in 2020. Als een lidstaat wel een kosten-batenanalyse uitvoert, moeten in 2020 80% van de afnemers waarvoor er een positionele analyse is bekomen een slimme meter hebben).

Niet beperken tot louter economische analyse

Het voorontwerp spreekt net zoals de richtlijn van een economische evaluatie van de kosten en baten. Volgens de raden moeten in de analyse van kosten en baten ook sociale aspecten en milieu-effecten worden meegenomen, zoals trouwens in het Impact Assessment systeem van de Europese commissie gangbaar is. Het moet m.a.w. om een maatschappelijke kosten-batenanalyse gaan. De raden vragen ook specifiek aandacht voor de behoefte aan doelgroepspecifieke analyses (op basis van een relevante segmentering van de mogelijke gebruikersgroepen) en voor de verdeling van de kosten en baten tussen en binnen doelgroepen. Het gaat dan zowel om een relevante segmentering van de mogelijke gebruikersgroepen (met voldoende aandacht voor kwetsbare groepen) als om de verdeling van kosten en baten wordt tussen energieverbruikers, distributienetbeheerders, producenten en leveranciers in diverse scenario's voor de uitrol van de slimme meters (doelgroepen, fasering, technische kenmerken waaronder het dataverkeer, financiering...).

Adviesraden betrekken

De raden waarderen dat de analyse zal overgemaakt worden aan het Vlaams Parlement waarna het Vlaams Parlement kan beslissen in welke mate een uitrol van slimme meters zal plaatsvinden in Vlaanderen. De raden hopen dat ook zij zich op dat moment zullen kunnen uitspreken over die vraag. Van minstens even groot belang is echter dat van bij aanvang de scope van de analyse 'juist' zit en er consensus is over de informatie waarop de analyse zich zal baseren, wil de analyse daadwerkelijk de basis kunnen vormen voor de nodige beslissingen. Dit vergt transparantie en betrokkenheid van alle relevante maatschappelijke stakeholders in een vroege fase. De raden vragen dan ook een structurele betrokkenheid bij de voorbereiding en uitvoering van de geplande analyse.

Slimme netten zijn meer dan slimme meters

Een van de doelstellingen van het Pact 2020 is om het elektriciteitsnet tegen 2020 om te vormen tot een internationaal goed geïnterconnecteerd en slim net waarop decentrale productie-eenheden en nieuwe toepassingen kunnen worden gekoppeld. Een slim net betekent een belangrijke omvorming van de bestaande netten. Slimme netten (of smart grids) kunnen elektriciteit met behulp van digitale technieken en systemen beter sturen en betrouwbaarder beheeren en in balans houden. Ze kunnen rekening houden met meerdere decentrale producenten en variabele stroomproductie. Ze kunnen kiezen om buffer- of opslagcapaciteit in te zetten, of om grote verbruikers af te schakelen of om de vraag op een andere wijze, bv. via slimme meters te sturen. Slimme netten zijn dus veel meer dan slimme meters.

De raden waarderen in dat verband dat de VREG een beleidsplatform rond 'slimme netten' en slimme meters heeft opgericht. Doel van dat beleidsplatform is bijdragen aan kennisopbouw en -deling, het overzicht houden op de verschillende initiatieven en die onderling coördineren. Dat moet bijdragen tot de advisering van het beleid over de invoering van slimme meters en de verdere ombouw van de elektriciteitsnetten naar

slimme netten. De problematiek stelt echter niet enkel technische uitdagingen, maar omvat ook tal van sociale en economische aspecten die belangrijk zijn, waaronder visieontwikkeling over de toekomstige uitbouw, organisatie en beheer van de elektriciteitsnetten of de impact van de slimme meters op de marktwerking en de consumenten. De raden zullen daarom – in nauw overleg met de VREG – de debatten van nabij opvolgen en daaraan participeren.

5. Wijzigingen netbeheer

Situering

Europa beschouwt elke lijn of leiding of elk net van lijnen of leidingen, via dewelke elektriciteit respectievelijk aardgas wordt gedistribueerd (d.w.z. gebracht tot bij de afnemer), als een distributienet. Voor elk distributienet moet er een distributienetbeheerder zijn (zie arrest Citiworks) die de algemene verplichtingen van elke distributienetbeheerder heeft, zoals omschreven in de Europese Elektriciteits- en Aardgasrichtlijnen. Alle afnemers aangesloten op het distributienet genieten ook een aantal rechten, opgenomen in de Elektriciteits- en Aardgasrichtlijnen, waarvan het recht op toegang tot het net (third party access) één van de belangrijkste is.

Art. 28 van de Derde Elektriciteitsrichtlijn (en Derde Aardgasrichtlijn) geeft de lidstaten nu de mogelijkheid om bepaalde netten als **gesloten distributienetten** te classificeren als aan bepaalde, stringente voorwaarden is voldaan. De reden is dat soms om veiligheids- of efficiëntieredenen een apart netbeheer noodzakelijk is (bv. bij sommige geïntegreerde productieprocessen) of omdat in sommige gevallen het netbeheer overdragen aan een publieke netbeheerder enkel zou zorgen voor administratieve kosten en weinig of geen baten (gezien de bijzondere aard van de betrekking tussen de beheerder van het gesloten distributienet en de gebruikers van dit net). Een gesloten distributienet is dus een bijzondere vorm van een distributienet. De beheerder van het gesloten distributienet moet in principe voldoen aan dezelfde vereisten als deze die zijn opgelegd aan de “gewone” netbeheerders, met enkele beperkte maar belangrijke uitzonderingen (bv. geen verplichte voorafgaandelijke goedkeuring van tarieven, geen verplichting om energie aan te kopen voor de dekking van de verliezen en reservecapaciteit volgens transparante marktregels).

Het voorontwerp voert tevens een regeling is voor **privédistributienetten**. Hiervoor bestaat geen Europese regelgeving. Een privédistributienet is via één punt aangesloten op het distributienet, en verdeelt dan verder elektriciteit of aardgas naar zogenaamde ‘achterliggende afnemers’. Voorbeelden zijn volgens de memorie van toelichting winkelcentra, bedrijvencentra, regionale luchthavens, vakantieparken, jachthavens, campings, appartementsgebouwen waarbij de bewoners geen eigen toegangspunt hebben tot het distributienet, rusthuizen, studentenflats en –koten, verhuurde garageboxen...⁷ Tot op heden bevinden deze privédistributienetten zich in Vlaanderen in een juridisch vacuüm en worden diverse bestaande distributienetten niet uitgebaat door de door de VREG aangewezen netbeheerder van het betrokken gebied. Het is dan ook niet duidelijk welke rechten en plichten gelden voor de beheerders van deze privédistributienetten.

⁷ Memorie van Toelichting bij het voorontwerp, p. 24.

tributienetten en voor de afnemers die zijn aangesloten op deze netten. Een uitwerking van een Vlaamse regeling voor privé-distributienetten dringt zich dan ook op.

Tot slot bevat het voorontwerp ook een regeling voor **directe lijnen en directe leidingen**. Een directe lijn is een lijn die een producent met een afnemer verbindt. Deze wordt beheerd door een andere partij dan de voor het betrokken gebied aangeduide distributienetbeheerder. Een directe leiding is elke plaatselijke aardgasdistributieleiding die niet wordt beheerd door de aardgasdistributienetbeheerder. Het Energiedecreet bevat vandaag al een regeling voor directe lijnen en directe leidingen. Die wordt nu aangepast om meer in lijn te brengen met de tekst van de richtlijnen.

Strikte definities noodzakelijk

De raden waarderen dat in het voorontwerp gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid in de EU-richtlijnen om gesloten distributienetten aan te wijzen. Dit beantwoordt immers aan een reële behoefte in Vlaanderen om de juridische situatie van gesloten distributienetten en privé-distributienetten te verduidelijken. Er zijn immers heel wat situaties en actoren waarvoor de huidige situatie soms onduidelijk geregeld is: sommige industriële bedrijven, joint ventures op eenzelfde site, overnames van delen van bedrijven, toeleveranciers die permanent gevestigd zijn op een site... Dit kan aanleiding geven tot complexe situaties op een industriële site waarvoor er een duidelijke nood aan een regeling.

De raden waarderen tevens dat voor strikte definities wordt gekozen, in lijn met de definitie opgenomen in de EU-richtlijnen. Zoals in de memorie van toelichting bij het voorontwerp terecht wordt vermeld, is en blijft het principe immers dat de distributie van elektriciteit en aardgas een gereguleerd regionaal monopolie is, toegewezen aan een door de VREG is aangewezen netbeheerder. Om verschillende redenen moet immers worden vermeden dat parallelle of andere distributienetten zouden worden aangelegd die belangrijke risico's creëren voor de economische efficiëntie, de veiligheid en exploitatie, de bescherming van afnemers, en de rechtvaardige verdeling van kosten en baten. Gezien de vermelde risico's moet men inderdaad zeer omzichtig omgaan met het toekennen van uitzonderingen voor gesloten distributienetten, privé-distributienetten en directe lijnen en directe leidingen.

Impact is nog onduidelijk

Een sluitende en goede regeling is volgens de raden een noodzaak. Maar omwille van de enorme diversiteit en complexiteit in de praktijk blijkt het vandaag niet mogelijk te zijn om alle concrete gevolgen van de voorgestelde regeling vooraf in te schatten. Daarom vragen de raden dat het voorontwerp van decreet zo nauw mogelijk zou aansluiten bij wat noodzakelijk is voor de correcte omzetting van de Europese richtlijn. Voor de verdere concrete invulling is er duidelijk nood aan meer informatie en discussie om ongewenste effecten of onwerkbare situaties te vermijden.

Specifiek wensen de raden hun bezorgdheid te uiten over de mogelijke negatieve impact van de voorgestelde regeling op bestaande en geplande decentrale en hernieuwbare energieprojecten. Het uitgangspunt voor SERV en Minaraad is dat de haalbaarheid en rendabiliteit van dergelijke projecten verzekerd moeten blijven zodat de gewenste sterke ontwikkeling van decentrale hernieuwbare energieproductie in Vlaanderen mogelijk blijft. Dit vergt een meer fundamentele analyse waarin oplossingen zoals een actualisatie en betere afstemming met de onrendabele toppen, wijzigingen in de financiering en tariefstructuren voor de aanrekening van allerhande kosten en een

herdenking van de wijze waarop netten kunnen worden aangelegd, uitgebreid en beheerd worden meegenomen.

Het is in de voorgelegde teksten overigens onduidelijk in hoeverre de distributienetbeheerder verplicht is om de sociale en ecologische openbare dienstverplichtingen, zoals de opkoopverplichting van groenestroomcertificaten, ook te laten gelden voor een gesloten distributienet, en wat de situatie is in het geval dit net is aangesloten op het transmissienet. Verder zijn er vragen bij de vrijstelling voor beheerders van een gesloten distributienet van een aantal openbare dienstverplichtingen: in hoeverre hebben de achterliggende afnemers dezelfde rechten als andere afnemers (bv. recht op de REG-premies)?

Ontwijkgedrag beter bewaken

De raden wensen het belang van aandacht voor het gevaar op ontwijkgedrag te beklemtonen⁸. Dit gevaar is in grote mate aanwezig op distributienetten die aangesloten zijn op het “publieke” distributienet en waarbij op dit distributienet een productie-installatie is aangesloten en het publieke distributienet wordt gebruikt als back-up voor de periodes waarin de productie-installatie stil ligt of niet voldoende produceert om hun verbruik te dekken. Het gevolg kan volgens de memorie van toelichting zijn dat als de decentrale productie een zodanige vaart neemt dat uiteindelijk maar een beperkt aantal afnemers nog elektriciteit afneemt via het publieke distributienet (en de rest ofwel zelf via zonnepanelen produceert of afneemt via eigen distributienetten met decentrale productie erop), enkel die afnemers zullen moeten instaan voor alle kosten verbonden aan het beheer van het publieke distributienet (tenzij de financiering anders wordt geregeld dan vandaag het geval is).

De inrichting van nieuwe gesloten distributienetten moet mogelijk zijn indien voldaan wordt aan de definitie en de voorwaarden zoals gesteld in het voorontwerp van decreet. Volgens de SERV en Minaraad mag het niet de bedoeling zijn om het inrichten van nieuwe gesloten distributienetten louter omwille van financiële redenen (beperken bijdragen voor openbare dienstverplichtingen zoals groene stroom quota, degressiviteit federale bijdrage,...) mogelijk te maken.

Het voorontwerp mag dus de efficiëntie en solidariteit inzake financiering van de netten en sociale en ecologische openbare dienstverplichtingen niet op de helling zetten. De raden vragen tevens dat de VREG en/of VEA periodiek zouden rapporteren over de oorzaak, aard en omvang van ontwijkgedrag op de Vlaamse elektriciteitsmarkt, en indien nodig maatregelen zouden voorstellen. Dit impliceert onder meer een goede beschrijving van de situatie en een oplistings van de problemen zodat in overleg met alle relevante actoren een adequate en gedragen regeling kan worden uitgewerkt en kan worden bijgestuurd indien noodzakelijk.

Adequaat toezicht nodig

Het voorontwerp bepaalt dat de aanleg en het beheer van een gesloten distributienet slechts is toegelaten na een voorafgaande toelating, verleend door de VREG. Ook de aanleg van een directe lijn of leiding buiten de eigen site is toegestaan mits een voorafgaande toelating door de VREG.

⁸ Zoals tevens beschreven in de memorie van toelichting bij het voorontwerp in de paragraaf over “risico’s inzake freeridgedrag”, p. 16-19.

De raden vragen dat de procedures administratief zou eenvoudig mogelijk zouden worden geregeld en dat wordt verduidelijkt welke (beroeps)rechten een aanvrager heeft in het geval een toelating op zich laat wachten of geen toelating wordt verkregen.

De raden merken verder op dat toezicht op het moment van de aanvraag niet voldoende zal zijn. De situatie kan immers evolueren waardoor in de praktijk niet langer aan de criteria wordt voldaan.

De raden ondersteunen tot slot de voorgestelde bepaling dat de toelating om een directe lijn of leiding aan te leggen buiten de eigen site niet enkel afhangt van een weigering tot aansluiting op het net door de betrokken netbeheerder, maar ook van een gebrek aan aanbod tot aansluiting op het net onder redelijke economische en technische voorwaarden.

Verplichtingen moeten relevant zijn

Het voorontwerp legt de verplichtingen vast voor de beheerders van een gesloten distributienet. Het principe van de EU-richtlijn is hier dat de algemene verplichtingen die gelden voor distributienetbeheerders (bv. derdentoegang, vrije leverancierskeuze) ook gelden voor de beheerder van een gesloten distributienet, op enkele uitzonderingen na. De raden onderschrijven dat principe.

De richtlijnen voorzien uitdrukkelijk in de mogelijkheid om een aantal in de richtlijnen vermelde verplichtingen niet van toepassing te verklaren voor een beheerder van een gesloten distributienet (bv. dekking van energieverliezen en reservecapaciteit via transparante, niet-discriminerende en op de markt gebaseerde procedures, goedkeuring van tariefvoorstellen tenzij een afnemer op een gesloten distributienet erom verzoekt). Verder laten de richtlijnen toe dat de taken en verantwoordelijkheden van netbeheerders, leveranciers en afnemers o.a. wat contractuele regelingen, gegevensuitwisseling en meteropname betreft, specifieke wordt geregeld gelet op de aard van gesloten distributienetten (cf. definitie: geen huishoudelijke afnemers, geïntegreerde exploitatie, zelfde eigenaar...).

De raden menen dat dit over het algemeen op een goede wijze wordt geregeld door het voorontwerp, maar op enkele plaatsen werd nog onvoldoende rekening gehouden met de specifieke situatie van een beheerder van een gesloten distributienet ten opzichte van een distributienetbeheerder. Zo menen de raden dat het niet relevant is dat een beheerder van een gesloten distributienet zou verplicht worden om de geldende tarieven en voorwaarden voor de aansluiting op zijn net, voor de toegang tot en het gebruik van zijn net, en voor de ondersteunende diensten die hij levert publiek bekend te maken. Het is voldoende dat die informatie bekend wordt gemaakt aan de voor het gesloten distributienet in kwestie relevante partijen (aanwezige afnemers, leveranciers in naam en voor rekening van een aanwezige afnemer, producenten in eigen naam en voor hun injectiepunten).

Een specifieke bemerking is dat in art. 4.1.25 2° best wordt verduidelijkt dat met “het aanhouden van voldoende capaciteit om de elektriciteits- en aardgasbehoefte te dekken van de afnemers die aangesloten zijn op zijn net en het vervoer van elektriciteit en aardgas naar distributienetten mogelijk te maken” netcapaciteit wordt bedoeld en geen productiecapaciteit. In art. 4.1.33. §1 staat dat de aanleg en het beheer van een privé-distributienet principieel verboden is terwijl dat volgens §2 toch kan onder bepaalde voorwaarden. Art. 4.1.33. §1 wordt dan ook beter herschreven als “de aanleg en het beheer van een privé-distributienet is slechts toegestaan voor...”

Vrijstelling van de ontvlechtigingsvereiste expliciet opnemen

Wat de ontvlechtigingsvereiste⁹ betreft, wijst de Europese Commissie erop dat, aangezien een gesloten distributienet uit haar aard nooit meer dan 100.000 afnemers zal tellen, het de Lidstaten krachtens artikel 26(4) vrijstaat deze verplichting al dan niet te laten gelden voor dergelijke netten. Aangezien de vrijstelling van de ontvlechtigingsvereiste voor gesloten distributienetten opportuun is, wordt voorzien in deze vrijstelling. Dit gebeurt door het niet-stellen van onafhankelijkheidseisen voor de toelating voor de aanleg van een gesloten distributienet. Met andere woorden: de vrijstelling van de ontvlechtigingsvereiste is niet expliciet maar impliciet opgenomen in het voorontwerp. De raden menen dat het omwille van de duidelijkheid van de regelgeving beter is om dat expliciet in het voorontwerp te vermelden.

Realistische overgangsregeling is belangrijk

Art. 57 bevat een overgangsregeling. De raden bevestigen de noodzaak daarvan. Vandaag zijn er immers heel wat elektriciteitslijnen, aardgasleidingen of netten voor distributie van elektriciteit of aardgas die niet worden uitgebaat door een door de VREG aangewezen distributienetbeheerder. De overgangsregeling bestaat erin dat men ofwel een toelating moet verkrijgen tot uitbating als gesloten distributienet, ofwel het net moet overdragen aan de distributienetbeheerder als het net een niet-toegelaten privé-distributienet is, ofwel zich in regel moet stellen met de bepalingen van het voorontwerp als het net een toegelaten privé-distributienet is.

Belangrijk is dat deze 'regularisatie' pas moet gebeuren nadat een leverancier of een afnemer aangesloten op het net, zijn rechten wenst uit te oefenen. De filosofie is dus terecht dat zolang zich geen vragen of problemen stellen, de hele procedure tot 'regularisatie' niet doorlopen moet worden. Dat zou immers enkel leiden tot nodeloze administratieve rompslomp gelet op de onduidelijkheid die er is over wat er in de praktijk allemaal onder de definities van gesloten distributienet of privé-distributienet zou kunnen en bijgevolg het grote aantal potentiële situaties waarvoor zo'n 'regularisatie' nodig zou zijn.

Het voorontwerp bepaalt dat van zodra een leverancier of een afnemer aangesloten op het net zijn rechten wenst uit te oefenen, de 'regularisatie' binnen een redelijke termijn moet gebeuren. Een termijn is niet bepaald. De memorie van toelichting stelt terzake dat al naargelang de wijze van regularisatie, het ene traject meer tijd in beslag zal nemen dan het andere en dat het aan de VREG is om te oordelen over de redelijkheid van de termijn. De raden vragen zich wel af hoe de VREG te weten zal komen dat een leverancier of een afnemer aangesloten op het net zijn rechten wenst uit te oefenen (er is daarover niets geregeld) en welke criteria de VREG daarvoor zal gebruiken.

Verder menen de raden dat het om onnodige administratieve lasten te vermijden wenselijk is dat in het voorontwerp wordt opgenomen dat een leverancier enkel in naam en voor rekening van hun klanten kan vragen dat een procedure tot regularisatie wordt ingezet.

⁹ Of 'unbundling', de splitsing van netbeheer ten opzichte van productie en levering.