

**ONTWERP VAN DECREET HOUDENDE WIJZIGING VAN HET DECREET VAN
20 DECEMBER 1996 TOT REGELING VAN DE ROL VAN DE LOKALE
ADVIESCOMMISSIE IN HET KADER VAN HET RECHT OP
MINIMUMLEVERING VAN ELEKTRICITEIT, GAS EN WATER EN VAN HET
ENERGIEDECREET VAN 8 MEI 2009 WAT BETREFT DE INVOERING VAN
EEN REGULEREND KADER VOOR WARMTE- OF KOUDENETTEN**

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

1. Samenvatting

Momenteel worden talrijke nieuwe initiatieven onderzocht en gerealiseerd inzake het aanleggen van warmtenetten in Vlaanderen. Het voorliggend ontwerp van decreet wil deze ontwikkeling stimuleren door een duidelijk juridisch kader aan te bieden. De verschillende uitvoerders weten op deze manier welke verantwoordelijkheden op hen rusten inzake de levering van warmte of koude, de uitbating van warmte- of koudnetten en de uitvoering van openbare dienstverplichtingen. Het ontwerp van decreet introduceert op deze domeinen een juridische basis die via verdere aanvullingen van het Energiebesluit zal ingevuld worden.

2. Situering

2.1 Europese richtlijn Energie-efficiëntie 2012:

Artikel 14 van de Europese Richtlijn van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie heeft betrekking op het bevorderen van de efficiëntie bij verwarming en koeling en legt aan de lidstaten volgende verplichtingen op inzake de uitbouw van warmte- of koudnetten en warmtekrachtkoppeling:

- Uitvoering van een uitgebreide beoordeling van het potentieel uiterlijk tegen 31 december 2015 voor de toepassing van efficiënte stadsverwarming en -koeling (artikel 14(1)).
- Daarnaast omvat deze uitgebreide beoordeling van het potentieel een kosten-batenanalyse voor het grondgebied waarmee de meest hulpbronnefficiënte en kostenefficiënte oplossingen worden vastgelegd om aan de behoeften inzake verwarming en koeling te voldoen (artikel 14(3)).

Deze onderzoeken werden in opdracht van VEA uitgevoerd door VITO.

- Artikel 14 houdt ook in dat vergunningscriteria worden vastgesteld die ervoor zorgen dat het potentieel aan efficiënte stadsverwarming en -koeling kan worden ingevuld (artikel 14(7) en 14(5)).

Deze vergunningscriteria zijn inmiddels toegevoegd aan Vlarem en een ministerieel besluit met verdere modaliteiten werd uitgewerkt en goedgekeurd.

2.2 Europese richtlijn Hernieuwbare Energie 2009:

Deze richtlijn definieert in artikel 2 een warmte- of koudnet als:

"stadsverwarming of stadskoeling: de distributie van thermische energie in de vorm van stoom, warm water of gekoelde vloeistoffen vanuit een centrale productie-installatie via een netwerk dat verbonden is met meerdere gebouwen of locaties, voor het verwarmen of koelen van ruimten of processen;"

Deze definitie is overgenomen in de Vlarem-bepalingen inzake de implementatie van artikel 14 van de Energie-efficiëntierichtlijn betreffende vergunningscriteria gekoppeld aan het uitvoeren van kosten-batenanalyses voor WKK en warmte- of koudnetten. Het is aangewezen deze definitie ook over te nemen in de verdere

uitwerking van het reguleringskader warmte- of koudenetten. De definitie wordt wel aangevuld om te specificeren dat dit kader niet van toepassing is op industriële warmtenetten.

Uit deze definitie blijkt dat de interne verdeling van warmte binnen een gebouw niet onder de definitie van warmte- of koudenet valt.

2.3 Resolutie Vlaams Parlement 2013:

Op 3 juli 2013 werd in het Vlaams Parlement een resolutie ingediend betreffende de ontwikkeling van warmte- of koudenetten welke op 18 december 2013 werd goedgekeurd (zie bijlage). De Vlaamse Regering heeft op 20 december 2013 akte genomen van deze resolutie. Het Vlaams Parlement vraagt de Vlaamse Regering via een 12-tal acties de uitbouw van warmte- of koudenetten in Vlaanderen te ondersteunen en de belanghebbende sectoren hierbij structureel te betrekken. De meeste van deze acties zijn momenteel uitgevoerd of in uitvoering.

2.4 Vlaams Regeerakkoord 2014-2019:

Het regeerakkoord vermeldt: *"De economische valorisatie van restwarmte heeft een potentieel. We werken een kader voor openbare Warmtenetwerken uit in samenwerking met de betrokken actoren."*

2.5 Beleidsnota Energie 2014-2019:

Een beleidskader voor warmte- of koudenetten uitwerken:

In uitvoering van artikel 14.1 van de richtlijn energie-efficiëntie zal tegen uiterlijk 31 december 2015 een uitgebreide beoordeling van het potentieel voor efficiënte stadsverwarming en -koeling worden gefinaliseerd. Er zal tevens een routekaart worden uitgewerkt om de uitbouw van warmte- of koudenetten (openbare en private) aan te moedigen en tot een Vlaams reguleringskader voor warmte- of koudenetten, warmtediensten en warmtemarkten te komen. Eventuele barrières (al dan niet technologische) worden in de mate van het mogelijke weggewerkt.

Omdat de uitbouw van warmte- of koudenetten raakvlakken heeft met verschillende beleidsdomeinen (energie, milieu, ruimtelijke ordening, wonen, economie) is het noodzakelijk om een geïntegreerd transversaal beleid vorm te geven.

De ondersteuning van het nuttig gebruik van restwarmte wordt verdergezet. Er zullen nieuwe calls worden georganiseerd voor de toekenning van investeringssteun. In 2015 en vervolgens om de twee jaar wordt het steunmechanisme en de steunhoogte geëvalueerd en, indien nodig, aangepast."

2.6 Beleidsbrief Energie 2015-2016

De beleidsbrief energie vermeldt:

"Beleidskader voor warmtenetten uitwerken

Stand van zaken 2015

Het beleidsplatform warmtenetten en de subwerkgroepen overlegden in de loop van 2015 regelmatig rond de uitwerking van een beleidskader voor warmtenetten. Begin 2015 werden de stakeholders bevraagd over de prioritaire thema's voor dergelijk beleidskader. In de praktijk blijken de huidige warmtenetten immers zeer divers ontwikkeld. De stakeholders gaven aan dat voor enkele elementen van zo'n beleidskader (bijvoorbeeld inzake tarieven, gedeeltelijk ook marktrollen) bestaande en nieuwe projecten voldoende bewegingsruimte moeten behouden, en dat beter nog geen strikte regels worden opgelegd. Een aantal andere thema's werden wel naar voor geschoven voor een

regelgevend kader op korte termijn: een regeling voor sociale warmtetarieven (federale bevoegdheid), voor sociale openbardienstverplichtingen (vb. regeling voor betalingsproblemen), voor de verrekening van warmtelevering in de EPB, voor de aanpak van gefaseerd uitgebouwde warmtenetten in EPB, en voor het faciliteren van de aanleg van warmtenetten op openbaar domein. Rond deze thema's werden in 2015 een vijftal subwerkgroepen bijeengebracht. De voornaamste bevindingen uit deze werkgroepen worden in het najaar gebundeld in een nota. Hierin zal aangegeven worden welke aspecten al dan niet geregeld zullen worden vanuit het Vlaamse beleidskader, of via andere – eerder informele – kanalen. Tegen eind 2015 verwacht ik concrete regelgevingsvoorstellen.

Planning 2016

De regelgevingsvoorstellen zullen in de loop van 2016 verder uitgewerkt en geïmplementeerd worden."

Doelstellingen – scope van het reguleringskader

Als we kijken naar onze buurlanden en vooral Scandinavische landen, dan valt te concluderen dat warmte- of koudenetten in heel wat Europese landen ingeburgerd zijn en zelfs beantwoorden aan 25 tot 50 procent van de warmte- en/of koudebehoefte van de inwoners (Vlaams Gewest < 1%).

2013	A	DK	FI	FR	DE	NL	SE
% of citizens served by district heating	24%	63%	50%	7%	12%	4%	52%

Bron: Euro Heat and Power

In Vlaanderen is het aantal thermische netten echter beperkt. Eén van de belangrijke redenen hiervoor is de sterke uitbouw van een zeer uitgebreid aardgasnet. De distributie van warmte of koude door middel van een net is tot op heden ook nog helemaal niet gereguleerd. Dat is niet bevorderlijk voor de markt. Hoewel zeker niet alles gereguleerd dient te zijn zoals bij aardgas en elektriciteit, is er wel degelijk een behoefte aan duidelijke en transparante regels.

Warmte- of koudenetten faciliteren de inzet van hernieuwbare energiebronnen en het gebruik van restwarmte. Op die manier dragen warmte- of koudenetten bij aan verschillende doelstellingen:

- De verankering van (energie-intensieve) bedrijven in Vlaanderen. Bedrijven die restwarmte kunnen verkopen of restwarmte kunnen afnemen, hebben een competitief voordeel ten opzichte van bedrijven die dat niet kunnen.
- De vermindering van de energie-afhankelijkheid. Door het gebruik van restwarmte of hernieuwbare energiebronnen moeten minder fossiele energiebronnen geïmporteerd worden.
- Groene warmte draagt bij tot het behalen van de Europese energiedoelstellingen:
 - Door de uitbouw van warmte- of koudenetten komen we tegemoet aan het zgn. 20-20-20 kader binnen Europa: 20% vermindering van de broeikasgasemissies, 20% energie-efficiëntie en 20% aandeel hernieuwbare energiebronnen. Het voeden van warmtenetten met hernieuwbare energiebronnen verlaagt ook de CO₂-uitstoot. De recuperatie van restwarmte draagt bij aan de energiebesparingsdoelstellingen.

- Volgens studies van VITO kan groene warmte tegen 2020 een derde tot de helft van de Belgische doelstelling van 13 procent voor hernieuwbare energie invullen.
- Vlaanderen ambieert ook bij te dragen aan de Europese doelstellingen in het kader van het zgn. klimaat- en energiepakket 2030: een bindende, interne Europese reductiedoelstelling van broeikasgasemissies van minstens 40% (t.o.v. 1990), een Europees bindende doelstelling voor hernieuwbare energie van minstens 27%¹, en een indicatieve energie-efficiëntiedoelstelling van minstens 27%. Net zoals bij het 20-20-20 kader zal warmte hier een belangrijke rol in vervullen.

Vanuit bovenstaande doelstellingen streven we ernaar de ontwikkeling van warmte-of koudenetten te stimuleren in het Vlaamse Gewest, waarbij maximaal ingezet wordt op de voeding van deze netten met restwarmte en hernieuwbare energiebronnen.

Het voorziene reguleringskader richt zich op de Europese definitie van "stadsverwarming en -koeling" zoals gedefinieerd in de Europese richtlijn hernieuwbare energiebronnen. Deze definitie wordt overgenomen om de Europese regelgeving correct om te zetten, maar ook om maximaal gebruik te kunnen maken van het toepassingsgebied van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening, die bepaalde steunmogelijkheden opent voor de toepassing van stadsverwarming en -koeling.

Het reguleringskader richt zich dus op warmtenetten tussen verschillende gebouwen of locaties. Warmtedistributie binnen gebouwen valt dus niet binnen de scope. Het is ook niet de bedoeling via dit reguleringskader regelgeving op te leggen voor bedrijfsinterne warmtenetten binnen industriële sites. Voor verschillende andere types warmtenetten zal in overleg binnen het beleidsplatform warmtenetten besproken worden welk evenwicht tussen administratieve lasten en de voordelen van een duidelijk regulatorisch kader aangewezen is. De uitwerking van uitvoeringsbesluiten zal in functie van deze verschillende types warmtenetten uitgewerkt worden.

Het reguleringskader richt zich in de eerste plaats op de uitwerking van een juridische basis in het Energiedecreet. Verdere uitvoeringsbepalingen in het Energiebesluit zullen in elk geval vereist zijn. De praktische uitwerking in het Energiebesluit kan stapsgewijs gebeuren en hoeft zeker niet te leiden tot een uitwerking voor alle thema's waarvoor nu reeds een juridische basis wordt voorgesteld. Daarbij zal de uitwerking ook rekening houden met verschillen tussen de elektriciteits- en gasmarkt en de warmte- of koudenetten, en met de impact van de administratieve lasten die zouden ontstaan. De uitwerking in het Energiebesluit zal daarom ook gebeuren na overleg binnen het beleidsplatform warmtenetten.

Om de prioritaire thema's en pistes te bepalen werd van de veronderstelling uitgegaan dat de ontwikkeling van warmte- of koudenetten in Vlaanderen gefaseerd zal verlopen, met name :

- fase 1 : projectmatige, geïsoleerde warmte- of koudenetten met één hoofdwarmtebron (huidige toestand)

¹ De doelstelling voor hernieuwbare energie voor 2030 zal niet langer onderverdeeld worden in nationale, bindende doelstellingen (zoals in het huidige 2020-pakket). In plaats daarvan zal er een nieuwe bestuursstructuur ('governance structure') worden opgericht, waarbij lidstaten nationale actieplannen opstellen. De Europese Commissie zal vervolgens deze actieplannen verzamelen en beoordelen. Als de Commissie vaststelt dat de vooropgestelde Europese doelstelling niet behaald wordt, dan zullen bijkomende instrumenten op Europees niveau voorgesteld worden.

- fase 2 : overgangperiode
- Fase 3 : (geconnecteerde) warmte- of koudenetten met verschillende warmtebronnen, geregeld via een globaal regulatorisch kader.

Op basis van overleg met de stakeholders richt het reguleringskader zich momenteel op de eerste fase.

Het te ontwikkelen reguleringskader zal zich dus in eerste instantie concentreren op het creëren van een maatschappelijk draagvlak, het beschermen van particuliere afnemers en op het faciliteren van ad-hoc projectmatige warmte- of koudenetten.

Bij de uitwerking van het reguleringskader wordt waar mogelijk de parallel getrokken met de formuleringen voor de elektriciteits- en gasmarkt. Op een aantal domeinen zijn warmte- of koudenetten echter niet vergelijkbaar, en daarvoor is een aangepaste aanpak voorzien.

De Europese richtlijn energie-efficiëntie schrijft de plaatsing van individuele warmteverbruiksmeters voor in gebouwen met centrale stookplaats of warmtelevering via een warmtenet, indien dergelijke metingen technisch en economisch haalbaar zijn. Bij de verdere uitwerking worden de voorwaarden inzake de plaatsing van individuele meters bij toepassing van warmtenetten en centrale stookplaatsen best samen vastgelegd om een ongelijk speelveld te vermijden.

Betrokken actoren

Warmtenetwerk Vlaanderen:

De feitelijke vereniging Warmtenetwerk Vlaanderen voerde in 2014 met ondersteuning van VEA een werkingsprogramma uit dat de uitwerking van een Vlaams beleidskader voor de uitbouw van warmte- of koudenetten zou ondersteunen. Warmtenetwerk Vlaanderen is als feitelijke vereniging de Vlaamse afdeling van het Warmtenetwerk, een Nederlandse stichting. De vereniging organiseert in het Vlaamse Gewest actief overleg met de partijen die betrokken zijn bij warmte- of koudenetten in Vlaanderen. Op dit moment heeft Warmtenetwerk Vlaanderen 55 leden in Vlaanderen. Het gaat overwegend om producenten van restwarmte, netbeheerders, uitbaters van warmte- of koudenetten, kenniscentra, studie- en adviesbureaus en toeleveranciers. De vereniging biedt haar leden actuele informatie aan over de regelgeving, de marktontwikkelingen en de steunmaatregelen. Regelmatig organiseert de vereniging ook studiedagen en elk jaar een congres.

Eind 2014 leverde het Warmtenetwerk Vlaanderen een rapport af inzake knelpunten voor de ontwikkeling van warmte- of koudenetten in Vlaanderen en inzake tarificatie voor warmtelevering. Ook de netbeheerders leverden nota's en toelichtingen als insteek voor de besprekingen binnen het beleidsplatform warmtenetten.

Het werkprogramma werd in 2015 en 2016 verder ondersteund en voorziet o.a. in:

- Opstellen van een leidraad met de basisprincipes voor warmteprijsberekening en facturatie;
- Werkgroep opstarten voor de doelgroep van lokale overheden;
- Code van goede praktijk opstellen inzake te volgen bestaande regelgeving voor ontwikkelen en aanleggen van warmte- of koudenetten;
- Constructieve inhoudelijke bijdragen leveren in de vorm van adviesnota's, presentaties en discussieonderwerpen aan de besprekingen in het

beleidsplatform warmte- of koudenetten en in het kader van de gewenste evolutie naar BEN-gebouwen en besprekingen rond EPB-regelgeving en het Renovatiepact;

- Verspreiding van 20 nieuwsflitsen;
- Actualisatie website luik warmte- of koudenetten;
- Bijhouden van een overzicht van bestaande en geplande warmte- of koudenetten;
- Organisatie van een Vlaams congres over warmte- of koudenetten.

Beleidsplatform "Warmte- of koudenetten".

Het VEA, de VREG en het departement LNE hebben eind 2013 het initiatief genomen om een beleidsplatform warmte- of koudenetten op te starten.

Volgende stakeholders zijn vertegenwoordigd in het beleidsplatform: netbeheerders, bedrijfsfederaties van grote verbruikers, energiebedrijven en toeleveranciers, sectororganisaties decentrale producenten, onderzoeksinstituten, VVSG, lokale besturen, administraties Ruimtelijke Ordening, Landbouw, Leefmilieu, Openbare Werken en VREG. De stakeholders kunnen binnen het beleidsplatform individueel of gegroepeerd hun standpunt toelichten en informatie aanleveren.

Het beleidsplatform heeft in eerste instantie als doelstelling om te polsen naar de verwachtingen en de visie van belanghebbende organisaties omtrent dit beleidspunt en welke expertise zij kunnen aanleveren.

Ook heeft dit beleidsplatform als doel een inventaris op te stellen van prioritaire acties die zouden moeten worden ondernomen om tot een beleidskader te komen.

Ten slotte is het de bedoeling om de voornaamste barrières te identificeren om warmte- of koudenetten te ontwikkelen.

De stakeholders zijn van mening dat de uitwerking van een globaal uniform reguleringskader voor geconnecteerde warmtenetten met verschillende warmtebronnen op korte termijn niet realistisch en niet wenselijk is. Principes als unbundling, de aanduiding van onafhankelijke netbeheerders en vrijheid van leverancierskeuze, die gelden voor de elektriciteits- en gasmarkt, en principes als "niet meer dan anders" zijn voor warmtenetten in de huidige fase van ontwikkeling niet toepasbaar. Het te ontwikkelen reguleringskader dient zich in eerste instantie te concentreren op het faciliteren van de huidige projecten van het type zoals de bestaande warmte- of koudenetten, op het creëren van een maatschappelijk draagvlak, en op het beschermen van particuliere afnemers.

Verdere aandachtspunten zijn:

- Regelgeving in eerste instantie niet te streng.
- Onderscheid maken tussen nieuwe en bestaande netwerken. Vermijden dat nieuwe strengere regels voor nieuwe netwerken van toepassing worden op bestaande netwerken.
- Onderscheid maken tussen kleine (residentiële) klanten en grote (industriële) klanten.
- De nood aan een geschillenbeslechters/ombudsdienst/regulator.

Om de prioritaire thema's verder uit te werken werden 4 werkgroepen opgericht.

Knelpunten in verband met de energieprestatie­regelgeving worden aangepakt in een apart traject (in het kader van de werkzaamheden van het EPB platform). De uitbouw van een energieprestatie­regelgeving die zowel de uitbouw van warmtenetten als de besparing van primaire energie maximaal ondersteunt, is zeer belangrijk voor de verdere ontwikkeling van warmtenetten. De knelpunten zijn geïnventariseerd en worden besproken in het kader van het EPB-platform. Ze vereisen vooral aanpassingen op het niveau van uitvoeringsbesluiten.

3. Inhoud

Draagvlak voor warmte- of koudenetten en sociale aspecten

A. Sociale maximumprijzen / warmtetarieven

Energietarifiering en prijsbeleid vormen een federale bevoegdheid en vormt dus niet het voorwerp van het ontwerp van decreet. Ter informatie worden de standpunten van de stakeholders toegelicht.

Wat het algemeen tariefkader betreft achten de stakeholders een volledig wettelijk geregulariseerd warmtetarief en uniforme tariefberekening op korte termijn niet opportuun of realistisch. De huidige warmtenetten zijn momenteel te projectspecifiek. De stakeholders pleiten voor een gemeenschappelijke tariefmethodiek, waarmee op basis van een aantal basisprincipes een op maat gemaakt tarief kan worden vastgelegd. Een duidelijke en transparante communicatie over de samenstelling van de verschillende componenten van het warmtetarief kan bijdragen tot het vergroten van het draagvlak.

De stakeholders zijn van mening dat het maatschappelijk draagvlak kan worden verhoogd indien er een duidelijk signaal komt dat het principe van sociale maximumprijzen of een sociale korting ook voor warmtenetten zal worden toegepast.

Aangezien de sociale maximumprijzen eveneens een federale bevoegdheid betreffen, is de vraag tot overleg inzake federale aspecten m.b.t. warmtenetten gesteld via het Energie-overleg tussen de federale Staat en de Gewesten (ENOVER), waar midden 2015 besloten is om rond dit onderwerp een specifieke werkgroep op te starten die zal onderzoeken welke maatregelen mogelijk zijn (o.a. inzake sociale maximumprijzen) om warmte- of koudenetten te faciliteren. De werkgroep is begin oktober van start gegaan.

B. Procedure in geval van wanbetaling

Een tweede element dat het vertrouwen van afnemers en leveranciers van thermische energie kan vergroten, is de uitwerking van een duidelijk kader van sociale openbaredienstverplichtingen zoals bij elektriciteits- en gaslevering. Gezien bij nieuwe projecten steeds meer huishoudelijke afnemers betrokken zijn, wordt de vraag naar een duidelijke procedure bij wanbetaling steeds belangrijker.

We voorzien daarom de juridische basis om dergelijke procedure te laten vastleggen door de Vlaamse Regering.

C. Andere openbaredienstverplichtingen

Ook voor andere sociale openbaredienstverplichtingen wordt een juridische basis voorzien naar analogie met de bepalingen inzake de elektriciteits- en gasmarkt.

- Bescherming tegen opzeggen van het leveringscontract.
- Bescherming tegen afsluiten, inclusief afsluiten in de winterperiode.
- Algemene beschermingsmaatregelen te voorzien door de leverancier en de netbeheerder. Deze hebben vooral betrekking op o.a. het voorzien van regelmatige, begrijpelijke facturen en leveringscontracten, toelichting bij de facturen, klachtenbehandeling, redelijke betalingsmogelijkheden enz. De netbeheerder voorziet o.a. minstens in tweejaarlijkse meteropname, een veilige plaats voor meters en klachtenbehandeling.
- Verplichtingen inzake rapportering sociale statistieken.

Een gebrek aan vertrouwen in de continuïteit van de warmte- of koudelevering kan een drempel vormen voor aansluiting op het warmte- of koudenet. In werkelijkheid is de onbeschikbaarheid zeer laag. Om deze onzekerheid weg te nemen, kunnen de exploitanten regelmatig rapporteren over de onbeschikbaarheid van hun warmte- of koudenet.

Markttrollen

A. Algemeen:

In de huidige fase is het volgens de stakeholders niet aangewezen om de aanleg van warmte- of koudenetten toe te wijzen aan bepaalde marktspelers. Het is wel nodig om een rechtszeker kader te creëren waarin markttrollen en – verantwoordelijkheden gedefinieerd worden. Deze rollen kunnen dan door verschillende marktspelers opgenomen worden, of gecombineerd worden. In de praktijk blijkt immers dat de momenteel bestaande projecten op een zeer diverse manier zijn aangepakt qua verdeling van markttrollen en qua uitvoering door zeer verschillende projectpartners.

Voor het opstellen van een reguleringskader zal het in elk geval noodzakelijk zijn om te kunnen verwijzen naar voldoende duidelijk gedefinieerde verantwoordelijkheden en taken. Indien er een duidelijke meerwaarde is om verschillende taken te groeperen en hiervoor één verantwoordelijke aan te duiden, kan dergelijke "marktrol" ook reeds gedefinieerd worden. Tussen de stakeholders waren er echter verschillende visies over de mate waarin dit momenteel reeds nodig is of aangewezen is. De huidige exploitanten zien vooral flexibiliteit als een belangrijk element om een project(structuur) te kunnen aanpassen aan lokale omstandigheden en lokale keuzes, om op die manier te kunnen komen tot een economisch haalbaar en maatschappelijk gedragen project.

B. Regulator/ombudsdienst:

In de huidige situatie kan de federale ombudsdienst energie nog bemiddelen inzake facturatie, marktpraktijken en consumentenbescherming. In de mate dat bijkomende regelgeving de gewestelijke bevoegdheden zou invullen, zullen de toezichtstaken met betrekking tot deze regelgeving wel moeten worden toegewezen aan een gewestelijke instantie (VREG). Op vlak van warmte- of koudenetten gelden geen Europese voorschriften inzake een onafhankelijke regulator zoals die bijvoorbeeld werden vastgelegd in de Europese regelgeving met betrekking tot de elektriciteits- en gasmarkt. Daardoor hoeven de regulatoire taken niet toegewezen te worden aan een onafhankelijke regulator. De Vlaamse

Regering kan bij de verdere implementatie beslissen welke taken ze verder wenst te delegeren.

Technische voorschriften

Omdat ieder warmte- of koudenet momenteel bijna uniek en specifiek is (bijvoorbeeld wat betreft aanlevert temperatuur, druk, enz...), kunnen de meeste technische eisen in deze eerste fase beter niet regulerend vastgelegd worden, maar eerder contractueel, project per project.

Er bestaan ook voldoende technische richtlijnen voor de aanleg en het beheer van warmte- of koudenetten. Er is eerder nood aan voorlichting en opleiding voor partners betrokken bij warmte- of koudenetten (projectontwikkelaars, studie bureaus, overheden, aannemers, ESCO's).

Voor sommige technische aspecten (vb. metingen, reservatiestroken openbaar domein, legionella, ontwerprichtlijnen onderstations) is nog verder overleg nodig inzake verduidelijking door regelgeving of andere documenten. Een code van goede praktijk kan voor sommige aspecten nuttig zijn voor een overzicht van technische aspecten, maar hoeft geen volledig gedetailleerd handboek te zijn.

We voorzien in het Energiedecreet naar analogie met de reeds bestaande technische reglementen in de energiesector de juridische basis voor de VREG om een technisch reglement voor warmte- of koudenetten op te stellen.

Tarieven

Vastlegging van tarieven is een federale bevoegdheid. Zoals reeds vermeld zal dit besproken worden via een werkgroep binnen ENOVER waarin de federale overheid en gewesten participeren.

In het algemeen zijn de stakeholders eerder voorstander van een duidelijke communicatie inzake prijszetting om een draagvlak voor warmte- of koudenetten uit te bouwen. Voldoende duidelijke en aantrekkelijke tarieven zijn dus zeker noodzakelijk. Daarbij is ook een eenvoudige vergelijking met het meest gebruikelijke alternatief voor warmtelevering, nl. eigen warmteproductie (vb. via een condensatieketel op aardgas) een belangrijk element. Naar analogie met de V-test voor elektriciteit en gas kan een duidelijke communicatie over de prijzen voor warmte- of koudelevering in Vlaanderen gerealiseerd worden. Daarbij zal enkel vergeleken kunnen worden met andere warmtenetten of met een theoretisch alternatief zoals bvb. een eigen condensatieketel op aardgas. Men moet er ook rekening mee houden dat warmtelevering minder vergelijkbaar is dan elektriciteits- of gaslevering. Warmte kan bvb. op verschillende drukken en temperaturen geleverd worden.

Regelgevend kader EPB voor externe warmtelevering

Een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft aanpassingen aan diverse bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving, werd opgemaakt en principieel goedgekeurd op 10 juli 2015. Het ontwerp van besluit stelt een nieuw regelgevend kader voor warmtenetten in de energieprestatieregelgeving voor.

Het ontwerpbesluit:

- biedt voor alle (nieuwe) warmte- of koudenetprojecten juridische rechtsgrond en rechtszekerheid. Het nieuwe EPB-warmte- of koudenetkader voorziet twee sporen: een aanvraag voor detailberekening of het inrekenen van het warmte- of koudenet via waarden bij ontstentenis. De aanvraag van de detailberekening gebeurt in principe vóór de indiening van de startverklaring en voor zover werken niet zijn gestart. Er wordt ook een overgangsbepaling voorzien zodat een detailberekening voor reeds gestarte dossiers kan worden aangevraagd.
- voorziet de mogelijkheid om via de detailberekening gecontracteerde en op korte termijn te realiseren fasering of vergroening van het warmte- of koudenet mee te rekenen. Er wordt voorgesteld om alle investeringen in het systeem van externe warmtelevering die worden gerealiseerd binnen de 5 jaar na de eerste vergunningsaanvraag van een gebouw dat aangesloten wordt op het systeem van externe warmtelevering, mee te laten tellen indien men beschikt over contractuele engagements die een resultaatsverbintenis voor die investeringen bevatten.
- voorziet een overgangsmaatregel voor het aanvragen van een detailberekening voor reeds gestarte dossiers.

Het wijzigingsbesluit stelt geen aanpassing van de huidige rekenmethode voor warmte- of koudenetten voor. De rekenmethode voor externe warmtelevering wordt onderzocht in een lopende studie via het EPB-platform. De definitie van externe warmtelevering en de detailrekenmethode vormen het onderwerp van de studie. Daarnaast wordt aan de onderzoekers gevraagd om een rekenmethode gebaseerd op vaste waarden uit te werken, dit als een alternatief voor de detailberekeningsmethode en de conservatieve waarde bij ontstentenis.

Via het EPB-platform zijn er bovendien een aantal studies lopende over de onderwerpen combibus en collectieve systemen. Meer informatie over de samenwerking van de verschillende energieadministraties voor het verfijnen van de EPB-rekenmethode is vermeld op www.energiesparen.be/epb/prof/rekenmethode. Deze link geeft ook de prioriteitenlijst met de afgewerkte, lopende en op te starten onderzoeksopdrachten.

B. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel bepaalt dat het voorwerp van het decreet een gewestaangelegenheid betreft. Wat het energiebeleid betreft zijn de gewesten immers conform artikel 6, §1, VII, eerste lid bevoegd voor:

[...]

d) de netten van warmtevoorziening op afstand;

[...]

f) de nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met de kernenergie;

g) de terugwinning van energie door de nijverheid en andere gebruikers;

h) het rationeel energieverbruik.

In tegenstelling tot de distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk aan 70.000 volt (a) en de openbare gasdistributie (b), zijn de gewesten, wat betreft de warmtenetten, echter niet bevoegd met betrekking tot de distributienettarieven. Zowel deze distributienettarieven als de eindtarieven zijn nog steeds een federale bevoegdheid.

Daarnaast is de bevoegdheid inzake de netten van warmtevoorziening op afstand niet beperkt tot warmtenetten die gericht zijn op distributie of kleinschaliger toepassingen (zoals wel het geval is voor de elektriciteits- en gasnetten). Alle warmtenetten vallen dus onder de bevoegdheid van de gewesten.

Artikel 2 tot 4

Dit artikel wijzigt het opschrift van het decreet van 20 december 1996 tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water, en breidt de bevoegdheid van de lokale adviescommissies voor elektriciteit, gas en water uit naar de levering van warmte. Ook de daarvoor vereiste definities worden toegevoegd aan dit decreet.

Artikel 5

Dit artikel voegt in artikel 1.1.3 van het Energiedecreet de definities toe die vereist zijn voor de verdere bepalingen inzake de invoering van een regulerend kader voor warmte- of koudenetten.

Artikel 6

De doelstellingen van het energiebeleid vastgelegd in het Energiedecreet, worden uitgebreid naar de warmte- en koudenetten.

Artikel 7

De missie van de VREG wordt uitgebreid naar de warmte- en koudenetten.

Artikel 8

De toezichthoudende en controlerende taken, de taken in verband met bemiddeling en de informerende en adviserende taken van de VREG worden uitgebreid naar thermische energie, op een analoge manier geformuleerd als voor de elektriciteits- en gasmarkt.

De regulerende taken van de VREG worden niet uitgebreid naar thermische energie. Dit is niet vereist zoals in de Europese richtlijnen met betrekking tot de elektriciteits- en de gasmarkt. De Vlaamse regering kan er bij het invoeren van uitvoeringsbepalingen in het Energiebesluit voor kiezen om deze te delegeren naar de VREG, of om zelf in het Energiebesluit regulering uit te werken.

Artikel 9

In artikel 3.1.4 van het Energiebesluit worden de bijzondere bevoegdheden van de VREG uitgebreid naar thermische energie.

Artikel 10 en 11

Analoog aan de bepalingen inzake de elektriciteits- en gasmarkt, wordt voorzien dat voor klachten met betrekking tot de thermische energie de VREG bemiddelt en desgevallend het geschil beslecht.

Artikel 12 en 13

De onverenigbaarheden voor de functie van bestuurder van de VREG en de geheimhoudingsbepalingen voor de werknemers van de VREG worden mutatis mutandis uitgebreid naar functies en organisaties op het domein van thermische energie.

Artikel 14

Dit artikel voegt een titel IV/1 toe aan het Energiedecreet: Titel IV/1. De organisatie van warmte- en koudnetten in het Vlaamse Gewest.

In deze titel worden de volgende aspecten inzake warmte- en koudnetten geregeld:

- activiteiten van de warmte- of koudnetbeheerders en van de leveranciers van thermische energie;
- de publicatie door de warmte- of koudnetbeheerder van de geldende tarieven voor aansluiting op en toegang tot een warmte- of koudnet;
- de openbaredienstverplichtingen voor warmte- of koudnetbeheerders en voor leveranciers van thermische energie;
- de prerogatieven van de warmte- of koudnetbeheerders²;
- juridische basis voor het opstellen van een specifiek technisch reglement;
- juridische basis inzake toepassing van individuele warmtemeters overeenkomstig de richtlijn energie-efficiëntie.

Voor de formulering van deze bepalingen zijn de reeds bestaande bepalingen inzake de elektriciteits- en gasmarkt genomen, indien van toepassing.

Waar nodig zijn bepalingen aangepast of weggelaten, rekening houdend met de specifieke karakteristieken van de markt voor thermische energie:

- Er worden geen marktrollen toegewezen aan bepaalde geprivilegieerde marktpartijen. Er is dus ook geen aanduiding van netbeheerders of leveringsvergunning.
- In deze ontwikkelingsfase is unbundling niet van toepassing.
- Minimumlevering of budgetmeters zijn voor thermische energie niet van toepassing.
- In veel of in de meeste gevallen zijn netbeheerder, leverancier en producent dezelfde of een aanverwante marktpartij.

Artikel 15 tot 17

Deze artikelen vloeien voort uit het ontwerp van decreet inzake energiefraude, en maken die bepalingen ook van toepassing op thermische energie.

Artikel 18 en 19

De bestaande sociale maatregelen voor de elektriciteits- en gasmarkt worden gebundeld in hoofdstuk I van titel VI. Er wordt een hoofdstuk II toegevoegd met sociale maatregelen voor de huishoudelijke afnemers van thermische energie.

² Deze prerogatieven zijn gebaseerd op de prerogatieven die van toepassing zijn op de elektriciteits- en distributienetbeheerders en waarbij in een evenwicht met betrekking tot de verschillende belangen wordt voorzien. Voor een toelichting hierover wordt verwezen naar de parlementaire stukken bij het decreet van 16 maart 2012 (Parl. St. Vlaams Parlement (2011-2012), nr. 1428/1, p7-14), waarvan de argumentatie ook hier integraal van toepassing is.

Deze sociale maatregelen zijn eveneens analoog geformuleerd als voor de elektriciteits- en gasmarkt, mits rekening te houden met de specifieke aspecten voor de levering van thermische energie zoals hierboven opgesomd.

Artikel 20

Enkele jaren geleden lag de steun voor kleinschalige installaties aanzienlijk hoger dan voor grotere installaties. Om misbruik te vermijden door het kunstmatig opsplitsen van installaties, werd in het Energiedecreet de voorwaarde ingevoerd dat een installatie maar na 36 maanden kon uitgebreid worden. Ondertussen is de steun voor installaties < 10 kW gestopt en hebben grotere installaties binnen de representatieve projectcategorieën vergelijkbare onrendabele toppen. De 36-maanden-regel werkt nu dus enkel als een beperking, en kan daarom beter geschrapt worden.

Artikel 21 en 22

Er wordt een analoge juridische basis voorzien voor de warmte- of koudenetbeheerders om eventueel openbaredienstverplichtingen te kunnen opleggen inzake programma's ter bevordering van rationeel energiegebruik en hernieuwbare energiebronnen.

Artikel 23

In titel VII van hetzelfde decreet wordt hoofdstuk VIII, bestaande uit artikel 7.8.1, opgeheven omdat dit artikel verplaatst is naar de nieuw ingevoegde titel IV/1.

Artikel 24

De rapportering van gegevens noodzakelijk voor het energiebeleid wordt uitgebreid naar warmte- of koudenetbeheerders.

Artikel 25

De toezichtsbepalingen voor de VREG worden uitgebreid naar de levering van thermische energie.

Artikel 26 tot en met 29

De sanctiemogelijkheden voorzien met betrekking tot de werking van de elektriciteits- en gasmarkt worden uitgebreid naar de thermische energie.

Artikel 30

Op 1 juli 2018 is de Vlaamse energiemarkt vijftien jaar geliberaliseerd. Er zijn evenwel nog een aantal restanten uit het tijdperk van voor de liberalisering, waarvan het bestaan in het licht van de geliberaliseerde markt niet langer gerechtvaardigd is. Daarom wordt voorgesteld om deze gevallen te laten uitfaseren.

Artikel 31

Via het decreet van 16 maart 2012 werd artikel 591 van het Gerechtelijk Wetboek van 16 oktober 1967 (op grond van de theorie van de impliciete bevoegdheden, zoals bedoeld in artikel 10 van de "BWHI") gewijzigd en werd de vrederechter de bevoegdheid gegeven om ongeacht het bedrag, kennis te nemen van geschillen betreffende de door het Energiedecreet ingestelde erfdienstbaarheden en van de vorderingen inzake vergoeding van het nadeel veroorzaakt door de erfdienstbaarheden en de verplaatsingsregeling. Er wordt thans voorgesteld om deze bevoegdheid ook uit te breiden tot de geschillen met betrekking tot de erfdienstbaarheden en de verplaatsingsregeling van warmte- en koudnetten.

Door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden kunnen de Gewesten immers ingrijpen op federale bevoegdheden mits voldaan is aan drie cumulatieve voorwaarden: de federale aangelegenheid kan slechts betreden worden wanneer dat (1) noodzakelijk is om de eigen bevoegdheden uit te oefenen; (2) de toepassing van de impliciete bevoegdheden mag maar een marginale weerslag hebben op de federale bevoegdheid; (3) de materie moet zich lenen tot een gedifferentieerde regeling.

Gebruik maken van de impliciete bevoegdheden kan alleen in aangelegenheden die zich lenen tot een gedifferentieerde regeling. Als het integendeel om een aangelegenheid gaat die een uniforme aanpak vergt, is toepassing van artikel 10 van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen uitgesloten. De aard van de zaak kan een eenvormige regeling noodzaken. Sedert 1988 heeft de Bijzondere Wetgever de energiebevoegdheden toegewezen aan de gewesten, behoudens de in de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen expliciet bepaalde uitzonderingen.

De netten van warmtevoorziening op afstand, de nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met de kernenergie, de terugwinning van energie door de nijverheid en andere gebruikers en het rationeel energieverbruik worden echter als een exclusieve gewestbevoegdheid aangemerkt. De aard van de aan de Gewesten toegewezen bevoegdheden laat precies een regeling toe die voor differentiatie vatbaar is: het komt de gewestelijke decreetgever toe te bepalen welke verplichtingen er in casu gelden.

Gelet op de aard van deze erfdienstbaarheden is het van belang dat er snel een uitspraak over geschillen hieromtrent wordt gedaan. Anders komt een taak van algemeen belang (de goede werking van de warmte en koudedistributie) potentieel in het gedrang. Daarom is de vrederechter het meest geschikte forum om uitspraak te doen over dergelijke geschillen. De ingreep is dan ook noodzakelijk.

Er wordt enkel bepaald dat de vrederechter bevoegd is kennis te nemen van dergelijke geschillen. Aan de te volgen gerechtelijke procedures, ... wordt voorts niet geraakt. De toepassing van de impliciete bevoegdheden heeft dan ook maar een marginale weerslag op de federale bevoegdheid ter zake.

Dit leidt tot de conclusie dat de toewijzing van de bevoegdheid kennis te nemen van dergelijke geschillen volkomen beantwoordt aan de vereisten inzake de impliciete bevoegdheden, zoals bepaald door artikel 10 van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen. De bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever wordt hierdoor bevestigd.

Artikel 32

Dit artikel regelt de inwerkingtreding.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Energie

Bart TOMMELEIN