

BIS-NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- **Ontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft het voorkomen, detecteren, vaststellen en bestraffen van energiefraude;**
- **Definitieve goedkeuring na adviesaanvraag aan de Raad van State.**

1. INHOUDELIJK**Situering**

Voorliggend ontwerp van decreet werd door de Vlaamse Regering goedgekeurd in eerste lezing op 22 april 2016. Dit voorontwerp van decreet werd aan de SERV, VREG, Mina-Raad en de Privacycommissie voorgelegd ter advies. Zowel SERV, VREG als de Privacycommissie hebben een advies uitgebracht. De Mina-Raad liet weten geen advies uit te brengen over dit voorontwerp van decreet. De Raad van State werd op 14 oktober 2016 om advies verzocht en bracht advies uit op 21 november 2016.

Energiefraude kan verschillende vormen aannemen, maar heeft steeds als gevolg dat andere energieconsumenten rechtstreeks (bijvoorbeeld bij aftapping van elektriciteit) of onrechtstreeks (bijvoorbeeld via de distributienettarieven of de energiekosten van de leveranciers bij onrechtmatig verkregen groenestroomcertificaten) worden benadeeld. In sommige gevallen komt ook de eigen veiligheid of de veiligheid van anderen in het gedrang.

Om energiefraude beter te voorkomen, op te sporen, vast te stellen en bestraffen, stelt het Vlaams Regeerakkoord (2014-2019): "Preventie en detectie van energiefraude wordt een taak van de netbeheerders. Samen met de Vlaamse administratie zal fraude met tellers, zonnepanelen of andere decentrale productie sneller gedetecteerd en bestreden worden."

De tekst van de beleidsnota Energie 2014-2019 stelt ter zake: "De detectie en preventie van energiefraude zal bijdragen aan het drukken van de nettarieven en dus de energiekost voor bedrijven en gezinnen. Daarnaast moet voorkomen worden dat onveilige situaties ontstaan door niet-aanmelding bij de netbeheerder van de plaatsing van decentrale productie om de betaling van nettarieven te vermijden. Ook de overdracht van de behandeling van de dossiers van de zonnepanelen van de VREG naar de distributienetbeheerders en met name de creatie van een "uniek loket" voor eigenaars van zonnepanelen bij de distributienetbeheerder zorgt ervoor dat de distributienetbeheerder meer instrumenten in handen heeft om deze fraude te vermijden en te detecteren. Eigenaars van zonnepanelen zullen bij dit "uniek PV-loket" terecht kunnen voor alle aspecten in verband met de aansluiting van de installatie op het net als de steunverlening via

groenestroomcertificaten en garanties van oorsprong. Wellicht zijn ook andere maatregelen nodig. In dit kader zullen de distributienetbeheerders worden verzocht om een actieplan uit te werken, in samenspraak met de VREG, het VEA en het departement LNE, niet enkel inzake energiefraude door prosumenten, maar alle vormen van energiefraude en netverliezen. Waar nodig zal ook worden voorzien in bijkomende regelgeving.”

Actieplan energiefraude

De Vlaamse energieadministratie voerde in 2015 en 2016 intensief overleg met de distributienetbeheerders en de energieleveranciers om te komen tot een actieplan energiefraude. Dit omvat volgende ‘werven’:

Wijzigingen aan de regelgeving

Deze worden verder toegelicht bij de bespreking van het voorontwerp van decreet.

Acties en monitoring

De distributienetbeheerders bepalen na onderlinge afstemming acties die zullen worden ondernomen in hun actieplan ‘energiefraude’. De decretale basis voor deze actieplannen wordt voorzien in bijgaand voorontwerp van decreet.

Voor een aanpak van energiefraude zijn monitoring en datamining cruciaal. Belangrijk hierbij is de wetgeving ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer te respecteren en de privacy te garanderen. Hiertoe worden in bijgevoegd decreet een decretale basis voorzien. De VREG zal een faciliterende en informerende rol spelen voor machtigingen inzake gegevensbeheer en –uitwisseling aangevraagd door de distributienetbeheerders bij de Vlaamse Toezichtcommissie voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer of de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (CBPL), beter gekend als de Privacycommissie.

Tarifair kader

Er zullen een aantal acties op tarifair gebied worden ondernomen door de netbeheerders en de VREG. Zo zullen de netbeheerders een tariefvoorstel indienen voor de recuperatie van kosten gemaakt bij de regularisatie van de situatie bij onrechtmatige aftakking of manipulatie van de meter. Ook zullen extra bepalingen worden uitgewerkt inzake de berekening en doorrekening van het onrechtmatig verkregen voordeel door energiefraude (bijvoorbeeld het niet-geregistreerde verbruik bij aftakking).

Communicatie

Het is duidelijk dat een goede en duidelijke communicatie over de acties, de resultaten en de sanctiemogelijkheden inzake energiefraude zeer belangrijk is. Het is de bedoeling om de communicatie-acties en samenwerking tussen de communicatiediensten van de netbeheerders en de Vlaamse overheid ter zake te intensifiëren.

Samenwerking tussen verschillende actoren en overheden

In uitvoering van de zesde staats hervorming worden de gewesten nauwer betrokken bij een aantal bevoegdheden op justitieel vlak. Zo worden ze betrokken bij het opstellen van de ‘Kadernota integrale veiligheid’, het overkoepelend veiligheidsplan dat andere plannen en initiatieven inzake veiligheid omkadert in de hele veiligheidsketen, waaronder politie en justitie. De Kadernota vormt de basis voor een Nationaal Veiligheidsplan. Op 3 juli 2015 keurde de Vlaamse Regering een conceptnota goed (VR20150307DOC0662/1BIS) waarin de prioriteiten voor deze kadernota vanuit Vlaanderen worden naar voor geschoven. Onder de cluster ‘Fraude en financieel-economische criminaliteit’ wordt ‘energiefraude’ naar voor geschoven als prioriteit. Deze prioriteit werd hernomen in de Kadernota ‘Integrale Veiligheid’ die in overleg met de gewesten werd goedgekeurd door de federale regering op 7 juni 2016.

De Vlaamse overheid zal initiatieven nemen om het overleg inzake energiefraude met de politiediensten en de parketten(-generaal) inzake energiefraude te faciliteren. Dit kan leiden tot een gecoördineerde en gelijkvormige aanpak inzake ondersteuning van de politie, vaststellingen, vervolgingen, sanctionering en informatiedoorstroming.

Wijzigingen aan het Energiedecreet¹

Om energiefraude beter te voorkomen, op te sporen, vast te stellen en bestraffen, worden wijzigingen van de regelgeving (Energiedecreet) voorgesteld. Het betreft met name:

- Een uitbreiding van de definitie van 'energiefraude', waarbij (niet-limitatief) 7 vormen van energiefraude worden omschreven;
 - De toevoeging van de taak energiefraude te vermijden en op te sporen aan de taken van de netbeheerders;
 - Het verplichten van installateurs van hernieuwbare energie-installaties om maandelijks aan de netbeheerders een lijst over te maken van de door hen geplaatste hernieuwbare energie-installaties voor elektriciteitsproductie;
 - Het machtigen van de netbeheerders om het ondernemingsnummer, het rijksregisternummer, of het vreemdelingsnummer op te vragen en te gebruiken;
 - Het toevoegen van een nieuwe titel aan het Energiedecreet met betrekking tot energiefraude waarin de netbeheerders worden verplicht om jaarlijks een actieplan en een jaarverslag inzake energiefraude op te stellen; waarin netbeheerders worden gemachtigd elektriciteit of aardgas af te sluiten met het oog op regularisatie wanneer energiefraude met de aansluiting of meetinstallatie wordt vastgesteld of wanneer meldingsplichten niet werden uitgevoerd en hiervoor de kosten die hieraan verbonden zijn te recupereren; waarin netbeheerders worden gemachtigd de uitbetaling van groenestroomcertificaten, warmtekrachtkoppelingcertificaten, vergoedingen en premies op te schorten, stop te zetten of terug te vorderen en waarin ze worden gemachtigd om aan datamining te doen;
 - Het wijzigen van de machtiging inzake toezicht van de aangeduide 'ambtenaren' naar 'personeelsleden', om het ook mogelijk te maken contractuele personeelsleden van de bedoelde administraties of agentschappen toezicht te laten uitoefenen.
 - Het machtigen van de VREG om het ondernemingsnummer, het rijksregisternummer, of het vreemdelingsnummer op te vragen en te gebruiken;
 - De machtiging voor daartoe door de Vlaamse Regering aangeduide personeelsleden van de netbeheerders om een proces-verbaal met bewijskracht tot bewijs van het tegendeel op te stellen;
 - De bevoegdheid geven aan het VEA om administratieve geldboetes te vorderen in vier specifieke gevallen van fraude, bovenop de reeds bestaande bepalingen.
- De memorie van toelichting geeft een algemene en artikelsgewijze toelichting bij het decreet.

Daarnaast wijzigt dit decreet ook het Energiedecreet met het oog op het invoeren van een beroepstermijn tegen de beslissingen van de VREG inzake distributienettarieven. Ook voorziet dit decreet een wijziging van het Energiedecreet zodoende het VEA van de distributienetbeheerders gegevens kan verkrijgen rond het energieverbruik van onderwijsinstellingen, gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen.

2. HISTORIEK REGELGEVENDE PROCEDURE

In vergadering van 22 april 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar eerste principiële goedkeuring aan het ontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft het voorkomen, opsporen, vaststellen en bestraffen van energiefraude. De Vlaamse Regering gelastte tevens de Vlaamse minister, bevoegd voor energiebeleid, hierover het advies van de Sociaal-

¹ Energiedecreet van 8 mei 2009, laatst gewijzigd bij het decreet van 8 juli 2016.

Economische Raad van Vlaanderen (SERV), de Milieu en Natuurraad van Vlaanderen (MiNa-raad) de Vlaamse regulator voor gas en elektriciteit (VREG) en de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen. Zowel SERV, VREG als de Privacycommissie hebben een advies uitgebracht. De Mina-Raad liet weten geen advies uit te brengen over dit voorontwerp van decreet.

In vergadering van 14 oktober 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar tweede principiële goedkeuring aan het ontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft het voorkomen, opsporen, vaststellen en bestraffen van energiefraude. De Vlaamse Regering gelastte tevens de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, hierover het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen met het verzoek het advies te verstrekken binnen een termijn van dertig dagen.

3. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State werd op 14 oktober 2016 om advies verzocht en bracht advies uit op 21 november 2016. Het advies gaat in bijlage.

De Raad van State stelt in haar advies dat om de netbeheerders en de VREG te machtigen toegang te hebben tot het rijksregisternummer en het vreemdelingsnummer en er gebruik van te maken, een beroep moet kunnen worden gedaan op de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. De toegang tot het rijksregister is noodzakelijk om de data die verzameld wordt bij datamining op eenvoudige wijze te linken. Het rijksregisternummer is een 'unieke key' die dat mogelijk maakt. Er zijn immers meerdere mensen met dezelfde naam of geboortedatum, er wonen meerdere personen op eenzelfde adres enzovoort. Bij het rijksregisternummer stelt dit probleem zich niet. Het gebruik van het rijksregister is aldus noodzakelijk voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

De wet tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen bepaalt dat de machtiging om het rijksregisternummer te gebruiken wordt verleend door het sectoraal comité van het Rijksregister aan de overheden, de instellingen en de personen die zijn bepaald in dezelfde wet. Er werd een vrijstelling verleend aan onder andere de overheden om intern het identificatienummer op te slaan en te gebruiken. Aangezien in de federale regelgeving de mogelijkheid vervat is om gevallen te bepalen waarin geen machtiging vereist is, duidt dit erop dat een gedifferentieerde regeling kan.

De distributienetbeheerders wordt voor de uitvoering van hun gewestelijke taken toegang verleend tot ondernemingsnummer, rijksregisternummer of het vreemdelingsnummer. De praktische modaliteiten van die toegang worden niet geregeld door het (ontwerp van) decreet zodat dit een federale aangelegenheid blijft. Aldus is de weerslag op de federale aangelegenheid marginaal.

De Raad van State stelt vast dat het ontwerp werd voorgelegd aan de Privacycommissie en in zekere mate is aangepast aan de opmerkingen geformuleerd in haar advies. Toch meent de Raad dat de ontworpen regeling in het licht van de door haar aangehaalde grondwets- en verdragsbepaling (artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten) aan een nieuw onderzoek onderworpen dient te worden. Artikel 13 van het ontwerpdecreet werd in dat licht aangepast.

De Raad van State meent dat de keuze voor e-mail als enig communicatiekanaal niet zonder risico is, aangezien er bij e-mail geen bewijs door derden van het tijdstip van verzending of van ontvangst voorhanden is. Om die reden wordt het ontwerpartikel 7 geschrapt. Dit kan eventueel in een later stadium, wanneer het federale project aangaande de beveiligde aangetekende elektronische zending tot ontplooiing is gekomen, worden herbekeken.

De Raad van State meent dat (in de ontwerpartikelen 11 en 12) geen verordenende bevoegdheid kan verleend worden aan de VREG om “richtlijnen” uit te vaardigen voor de wijze waarop de hoeveelheid onrechtmatig voordeel kan worden berekend. Dit is immers niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Dit advies wordt gevolgd en in het aangepast voorstel worden de richtlijnen door de Vlaamse Regering vastgesteld, na advies van de VREG.

De Raad stelt zich verschillende vragen bij toekenning van opsporings- en vaststellingsbevoegdheden aan de personeelsleden van de netbeheerders of de werkmaatschappijen. Ze stelt dat het slechts kan gaan om administratieve vaststellingen, niet om vaststellingen in het kader van het opsporen van strafrechtelijke inbreuken; dat aan de processen-verbaal die de personeelsleden van de netbeheerders of de werkmaatschappijen opstellen, niet zondermeer bijzondere bewijswaarde kan worden toegekend; en dat de toegang tot gebouwen niet met dezelfde waarborgen is omkleed als de klassieke huiszoeking. Om tegemoet te komen aan deze bedenkingen werd het ontwerpartikel herschreven

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

De wijzigingen aan het voorontwerp van decreet hebben geen impact op de begroting.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

1. Personeel: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeel van de lokale besturen.
2. Werkingsuitgaven: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de werkingsuitgaven van de lokale besturen.
3. Investerings en schuld: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de investeringen of de schuld van de lokale besturen.
4. Ontvangsten: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de ontvangsten van de lokale besturen.
5. Conclusie: het voorstel legt rechtstreeks geen extra financiële verplichtingen op voor de lokale besturen. Het ontwerp heeft uiteraard wel gevolgen met betrekking tot de inkomsten van de energie-intercommunales doordat juist voorzien wordt in een goedkeuringsprocedure voor de door hen gehanteerde gereguleerde tarieven, en de daarbij gehanteerde methodologie.

5. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Het voorstel van beslissing heeft geen bijkomende impact op de lopende processen en activiteiten van de Vlaamse overheid.

Het akkoord van de minister, bevoegd voor de bestuurszaken, is derhalve niet vereist.

Wel kan verwacht worden dat indien veel fraudedossiers worden overgemaakt van de netbeheerders aan het Vlaams Energieagentschap, een personeelstekort ontstaat bij het Vlaams Energieagentschap. De minister bevoegd voor het energiebeleid zal deze situatie opvolgen en, indien nodig, rapporteren aan de Vlaamse Regering.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het bijgaand ontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft het voorkomen, detecteren, vaststellen en bestraffen van energiefraude;
- 2° de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, te gelasten het ontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft het voorkomen, detecteren, vaststellen en bestraffen van energiefraude, met de bijhorende memorie van toelichting, zoals opgenomen als bijlage 1, in naam van de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie

Bart TOMMELEIN

Bijlagen:

- het definitief goed te keuren ontwerp van decreet;
- de memorie van toelichting;
- het advies van de Raad van State.