

**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. Warmteditributie 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 geschillenbeslechter/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 koudnetten 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 koudnetten 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 aanlevertemperatuur, 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 combilus 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. Adviezen

B.1. Advies van de Mina-raad en de SERV

De belangrijkste punten uit het gezamenlijke advies d.d. 12 juli 2016 worden hierna aangehaald en besproken:

Het advies verwelkomt het ontwerp van decreet dat als basis dient voor een duidelijk regelgevend kader voor warmtenetten. De adviesraden ondersteunen ook de keuze voor een beperkte uitwerking met lage administratieve lasten voor de vroege fase waarin de ontwikkeling van warmtenetten zich momenteel bevindt, evenals het onderscheid tussen stadsverwarming en bedrijfsinterne warmtenetten op industriële sites.

Het advies wijst op andere barrières dan het ontbreken van een juridisch kader die momenteel de ontwikkeling van warmtenetten in de weg staan. De barrières die opgenoemd worden (vooral belangrijke investeringskosten, aspecten inzake ruimtelijke ordening en de noodzaak aan zekerheid op lange termijn) zijn inderdaad belangrijk. Voor een aantal van deze belemmeringen heeft het Vlaamse Gewest beleidsmaatregelen ingevoerd (bv. investeringssteun via de calls groene warmte en restwarmte). De overige punten zullen in elk geval verder besproken worden in het kader van het Beleidsplatform Warmtenetten, maar

vragen initiatieven buiten de scope van de voorgestelde decreetwijziging. Het voorgelegde decreet dat de juridische basis vormt voor een regelgevend kader is inderdaad slechts één element in het verder te zetten ontwikkelingsproces. Verdere uitwerking is nodig in het Energiebesluit en via andere initiatieven dan regelgeving (bv. code van goede praktijk, informatieverbreiding, haalbaarheidsstudies, ruimtelijke planning, enz.).

De raden vragen ook aandacht voor volgende kwesties:

- Werk het systeem van openbardienstverplichtingen verder uit. Het opzet van het voorgelegde wijzigingsdecreet is inderdaad om een juridische basis te creëren voor verdere uitwerking. Sommige openbardienstverplichtingen zijn reeds voorzien, maar nog niet op korte termijn verder uit te werken voor de huidige fase van relatief beperkte warmtenetten, om de administratieve lasten te beperken. Andere elementen zijn wel van belang op korte termijn (regeling wanbetalers, bescherming afnemers, bv. inzake afsluiting tijdens winter). Deze punten zijn in sommige gevallen reeds aangekaart in het Beleidsplatform Warmtenetten, en zullen verder besproken en uitgewerkt worden. Daarbij moeten we rekening houden met de timing van het voorliggend ontwerpdecreet dat de juridische basis moet bieden voor de verdere uitwerking in bv. het Energiebesluit.

Concreet vragen de raden ook om te vermijden dat warmteklanten worden afgesloten tijdens de winter en een redelijke termijn voorzien wordt tussen wanbetaling en afsluiting. Voor deze elementen is de juridische basis opgenomen in het voorliggend ontwerpdecreet. Een concrete ontwerpregeling die tegemoetkomt aan deze bezorgdheden is ook al besproken binnen het beleidsplatform, en zal verder gefinaliseerd worden zodra er hiervoor een juridische basis is. Deze ontwerpregeling werd ook opgenomen in de nota aan de Vlaamse Regering voor eerste principiële goedkeuring.

- Voorzie een regeling bij dreigende onderbreking van warmtelevering. Het voorliggende ontwerpdecreet voorziet verantwoordelijkheden en openbardienstverplichtingen voor netbeheerders inzake de uitbouw van netten, de leveringszekerheid, informatieverplichtingen en overleg, die de juridische basis vormen om een verdere regeling concreet te kunnen uitwerken. Er wordt ook een toezichtbevoegdheid voor deze regels voorzien voor de VREG.
- Overweeg een aansluitplicht. In deze fase is een aansluitplicht niet voorzien. Een aansluitplicht is in sterke mate gekoppeld aan een aanvaardbare afnameprijs die dan moet kunnen gegarandeerd worden. Hiervoor verwijzen we zoals de raden ook aanhalen naar het niet-meer-dan-anders principe. De ervaring in Nederland leert dat deze discussie heeft geleid tot jarenlange onzekerheid. In deze fase is ervoor gekozen geen gelijkaardige vertraging te riskeren door het afronden van een debat over deze thema's af te wachten. Er is ook een wederzijdse afhankelijkheid tussen warmtenetbeheerders/leveranciers en afnemers in die zin dat te hoge tarieven zouden leiden tot het verliezen van afnemers, wat het economisch model van een warmtenet moeilijk toelaat. Anderzijds leiden aanvaardbare warmtetarieven ook tot systematische aansluitingen die dan niet meer moeten opgelegd worden. Het vermijden van verplichtingen leidt ertoe dat warmtenetbeheerders en afnemers tot een billijke kostenverdeling moeten komen. In de toekomst kan echter, zoals ook gesuggereerd wordt door de raden, regelmatig geëvalueerd worden welke aanpassingen of aanvullingen aan het regelgevend kader aangewezen zijn.

- Maak een technisch reglement op. Het ontwerpdecreet voorziet dat de VREG gemachtigd wordt om een technisch reglement op te stellen. Uit het overleg met de stakeholders bleek dit echter geen hoge prioriteit te hebben aangezien er reeds voldoende technische standaarden en codes van goede praktijk bestaan. Het is ook mogelijk om dit via sectorafspraken te regelen. Indien er echter toch behoefte ontstaat om regels op te leggen via een technisch reglement, is de juridische basis wel voorzien. Het is dan aan de regulator om hieraan verdere uitvoering te geven.
- Voorzie een uitzonderings- of overgangsregeling voor bestaande contracten of projecten die al opgestart zijn.

Dergelijke regelingen zullen voorzien worden bij de verdere uitwerking via het Energiebesluit, codes van goede praktijk, convenanten, technisch reglement e.d. instrumenten.

- Evalueer het regelgevend kader. Op de agenda van het Beleidsplatform Warmtenetten zal minstens jaarlijks een evaluatie op de agenda geplaatst worden. In het werkprogramma van het Warmtenetwerk Vlaanderen zijn dergelijke regelmatige aanvullingen ook voorzien (zie infra).
- Werk top-down en bottom-up hinderpalen weg.

De gevraagde bottom-up projectaanpak:

- o Onderzoekt beloftevolle locaties
- o Detecteert met gedetailleerde kosten-batenanalyses rendabele projecten
- o Betreft per project de relevante actoren en stakeholders
- o Bekijkt per project de hinderpalen
- o Het generieke beleidskader en instrumenten worden aangepast o.b.v. de vastgestelde hinderpalen.

We kunnen in dit verband verwijzen naar de verplichte kosten-batenanalyses die sinds het najaar 2015 in het kader van de vergunningsaanvragen moeten uitgevoerd worden voor grote energieprojecten.

Verdere bottom-up acties moeten zich echter baseren op een grondige kennis van lokale randvoorwaarden, waarvoor de gegevens en de capaciteit op niveau van het Vlaams Gewest ontbreken. Deze initiatieven zullen eerder groeien vanuit lokale bedrijven en instanties (lokale besturen, netbeheerders, individuele bedrijven of beheerders van bedrijventerreinen waar er een grote warmtevraag of restwarmte aanwezig is, havenbedrijven,...). De instrumenten voor een lokale beoordeling (haalbaarheid van valorisatie restwarmte) worden onder andere ook verder ontwikkeld in een gepland MIP-project.

De gevraagde top-downaanpak:

- o Bepaal de technisch en economisch haalbare en maatschappelijk gewenste potentiëlen voor thermische netten in Vlaanderen.
We kunnen verwijzen naar de warmtekaart Vlaanderen die in juni 2016 is gepubliceerd op Geopunt.be. Zoals hoger vermeld is de vertaling van dergelijke globale oefening naar een concreet technisch potentieel afhankelijk van lokale zeer verschillende omstandigheden. Dit gebeurt best door lokale initiatiefnemers die beschikken over de noodzakelijke informatie. De evolutie van deze initiatieven wordt gemonitord om prognoses te kunnen maken. Onderzoek door VITO wijst uit dat de resultaten van

- potentieelstudies voor warmtenetten sterk variëren en de relevantie daardoor beperkt is en vooral zeer theoretisch.
- Hoe wordt de organisatie en financiering van warmtenetten georganiseerd?
Het beleidskader laat verschillende actoren vrij om een rol op te nemen in de ontwikkeling en uitbating van warmtenetten. Er worden daarbij geen actoren of organisatiestructuren uitgesloten om maximaal initiatieven mogelijk te maken. De optimale aanpak zal ook verschillen tussen projecten en afhankelijk zijn van lokale randvoorwaarden (bv. wie is uitbater van warmtebron, wie ontwikkelt in de regio projecten met grote warmte-afname, wie zijn de potentiële warmte-afnemers, wie is grondeigenaar op het tracé van het warmtenet). In functie van de lokale omstandigheden kan het meest haalbare project ontwikkeld worden. Op basis van de bestaande projecten kunnen we vaststellen dat de meest aangewezen organisatievorm vaak verschillend is.
 - Het beleidskader en de beleidsinstrumenten verder ontwikkelen.
Hiervoor is onder meer ondersteuning voorzien via het werkprogramma van het Warmtenetwerk Vlaanderen en overleg binnen het Beleidsplatform Warmtenetten. Daarin is uitdrukkelijk voorzien om knelpunten en oplossingen in kaart te brengen.
- De raden vragen om de VREG en de energieadministratie voldoende te wapenen voor de taken inzake de uitbouw van thermische netten. De raden stellen de vraag of de VREG de meest aangewezen instantie is om boetes op te leggen. Bovendien vragen de raden om een noodregeling te treffen om de bevoorrading te verzekeren (zie supra). Het VEA moet volgens de raden de ontwikkeling van thermische netten opvolgen en zowel top-down als bottom-up ondersteunen.

B.2. Advies van de VREG

De belangrijkste punten uit het advies d.d. 28 juni 2016 worden hierna aangehaald en besproken:

De VREG stelt zich vooral vragen m.b.t. de bijkomende bevoegdheden inzake warmtenetten die aan hen worden toegekend. Zoals de VREG ook aanhaalt, werd hierover in de nota aan de Vlaamse Regering het volgende verduidelijkt: Het toezicht op het voorgesteld regulerend kader wordt toevertrouwd aan de VREG. Het voorliggend ontwerp van decreet legt nog geen concrete regulerende taken op aan de VREG. Deze zullen nog worden geconcretiseerd in een uitvoeringsbesluit. De personeelsimpact voor de VREG zal pas bij de concrete uitwerking van het uitvoeringsbesluit worden ingeschat.

Een belangrijk aantal juridische bepalingen zal immers nog niet op korte termijn verder moeten uitgewerkt worden. Voor de thema's die wel op korte termijn zullen uitgewerkt worden, zal de impact afhangen van de manier waarop de uitwerking gebeurt, o.a. via het Energiebesluit. Het is dus pas in dat stadium mogelijk om de personeelsimpact zo correct mogelijk te ramen.

De VREG verwijst daarbij in eerste instantie naar het opstellen van een technisch reglement. De opstelling hiervan wordt echter in het ontwerpdecreet beschouwd als een mogelijkheid, geen noodzaak in dit stadium. Het ontwerpdecreet voorziet dat de VREG gemachtigd wordt om een technisch reglement op te stellen. Uit het overleg met de stakeholders bleek dit echter geen hoge prioriteit te hebben aangezien er reeds voldoende technische standaarden en codes van goede praktijk bestaan. Het is ook mogelijk om dit via sectorafspraken te regelen. Indien er echter toch behoefte ontstaat om regels op te leggen via een technisch

reglement, is de juridische basis wel voorzien. Het is dan aan de regulator om hieraan verdere uitvoering te geven.

De VREG verwijst meer specifiek ook naar de voorziene bevoegdheden inzake toezicht op erfdiensbaarheden. Deze bepalingen zijn echter zeer analoog aan de bepalingen voor de elektriciteits- en gasnetten, en het lijkt dan ook het meest efficiënt het toezicht daarop ook voor thermische netten aan de VREG toe te vertrouwen. Ook indien andere overheden betrokken zijn, wat zeker niet altijd het geval is, kan een toezicht- en bemiddelingsrol zeer nuttig zijn.

De VREG stelt een meldingsplicht voor die de beheerders van thermische netten verplicht de VREG op de hoogte te stellen van het bestaan van een thermisch net, wijzigingen etc.

Het artikel 4/1.1.1 van het principiële goedgekeurde ontwerpdecreet bepaalt als taak voor de netbeheerders:

“11° het verstrekken van de nodige meetgegevens en andere gegevens aan de warmteproducenten, de warmte- of koudeleveranciers, de warmte- of koudeafnemers en de VREG;

...

De Vlaamse Regering kan nadere regels uitvaardigen voor de taken, vermeld in het eerste lid. Die regels kunnen de taken van de warmte- of koudenetbeheerders verder preciseren en concretiseren.”

Op basis van deze bepalingen zal een meldingsplicht aan de VREG verder uitgewerkt worden, aangezien dit inderdaad nuttig lijkt, zowel voor de uitvoering van toezicht als voor de uitwerking van beleidsmaatregelen.

In artikel 7 wordt verduidelijkt dat de missie van de VREG ook betrekking heeft op de levering van warmte en koude, niet enkel op de uitbating van de thermische netten.

In het ontworpen artikel 4/1.2.1 wordt, conform de toelichtingen supra, verduidelijkt dat de VREG een technisch reglement *kan* opstellen.

B.3. Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State

De afdeling Wetgeving van de Raad van State verstrekke betreffende het ontwerp van decreet haar advies nr. 60.294/3 op 30 november 2016. De Raad van State maakte in haar advies de volgende opmerkingen:

- Wetgevingstechnische opmerkingen waarmee bij de eindredactie van het ontwerpdecreet rekening werd gehouden.
- De Raad van State meent dat de VREG een specifieke structuur, met een bijzondere graad van onafhankelijkheid ten aanzien van de uitvoerende en wetgevende macht, heeft, die op gespannen voet staat met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Wat elektriciteit en aardgas betreft is dit niettemin verantwoord gelet op de supranationale verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen 2009/72/EG en 2009/73/EG (derde energiepakket) die, in overeenstemming met artikel 34 van de Grondwet, voorrang hebben op de bepalingen van de bijzondere wet. Wat warmte betreft is volgens de Raad een dergelijke uitzonderingsgrond niet voorhanden. De Raad meent zodoende dat de VREG niet als warmtenetregulator mag worden aangesteld.

Dit standpunt kan niet worden gevolgd. Vooreerst behandelt de VREG ook nu reeds taken die niet exclusief door een Europeesrechtelijke regel aan

de regulator zijn toevertrouwd (bijv. de handel in groenestroomcertificaten faciliteren, het handhaven van de quotumverplichtingen voor groenestroom en warmtekrachtkoppeling, enz.).

Er dient voorts te worden opgemerkt dat de Raad van State in haar recente advies nr. 59.559/3 m.b.t. de hervorming van de VREG weliswaar ook een analyse maakt van het feit dat een autonome regulator een Europeesrechtelijke noodzaak is waardoor afbreuk kan worden gedaan aan artikel 9 BWHI, maar dat ze tegelijk in haar advies juist expliciet stelt dat een toezicht door het Vlaamse Parlement en het Rekenhof op zich ook verenigbaar is met artikel 9, tweede lid BWHI. Er is geen reden om m.b.t. warmte/koude-netten anders aan te nemen.

Dit niettegenstaande zal hier ook een argumentatie a contrario worden opgenomen waarbij een beroep wordt gedaan op de theorie van de impliciete bevoegdheden om een inbreuk op artikel 9 BWHI te verantwoorden.

Door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden kunnen de Gewesten tot slot 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 noodzakelijk maken. 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 en ook wie toezichthoudende overheid is. Uit haar aard is de impact op federale bevoegdheden dan ook vanzelfsprekend *marginiaal*: de onderliggende bevoegdheden zijn al gewestbevoegdheden.

Voorts is het wel degelijk *noodzakelijk* dat er voor zowel enerzijds elektriciteitsdistributie-, aardgasdistributie- en anderzijds warmte/koudenetten eenzelfde regulator wordt aangesteld, ten einde een uniform regulatorisch kader te creëren. Er zijn immers duidelijke parallellen te trekken tussen elektriciteits- en gasdistributie en het verdelen van warmte en koude via warmte- en koudenetten. Indien er meerdere regulatoren zijn, bestaat er immers steeds een risico op tegenstrijdige standpunten over gelijkaardige probleemstellingen. De VREG beschikt in deze ook over de noodzakelijke regulatorische expertise.

Er zal in dit kader wel over worden gewaakt dat niet verder wordt gegaan dan noodzakelijk. De Raad heeft immers inderdaad een punt dat er voor warmte/koude geen strikt Europeesrechtelijk kader bestaat, waardoor dit nog steeds tot de autonome bevoegdheid van de decreetgever, en bij delegatie de Regering, behoort. De bedoeling is om te voorzien in twee soort activiteiten bij de VREG:

- Activiteiten rond de elektriciteits- en gasmarkt die de VREG in alle autonomie kan uitvoeren, conform de Europese elektriciteits- en gasrichtlijn. Dit werd geïmplementeerd via het recente decreet van 18 november 2016, waarbij de VREG wordt omgevormd tot een parlementaire instelling;
 - Activiteiten rond de warmte- en koudenetten die de VREG uitvoert onder toezicht van de decreetgever en de Vlaamse Regering (o.a. VREG stelt technisch reglement op, maar Vlaamse Regering moet deze goedkeuren). Dit laatste is overigens niet incompatibel met het voormelde decreet. Het betreft voornamelijk een beperking van de regelgevende bevoegdheid van de regulator. Dit laatste wordt bijkomend verantwoord door het principe van de "eenheid van de verordende macht". Het is immers vaste adviesprakrijk van de Raad van State dat om aan het principe van de eenheid van de verordenende macht te voldoen, de delegatie aan een overheidsorgaan nader dient te worden gespecificeerd, zodat ze enkel betrekking kan hebben op de zuiver technische aspecten. Het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan zelfstandige openbare instellingen of organen kan volgens de vaste adviespraktijk van de Raad moeilijk in overeenstemming worden gebracht met de algemene beginselen van publiek recht, daar het raakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht, iedere rechtstreekse parlementaire controle op het aanwenden van die bevoegdheid ontbreekt en verordeningen uitgevaardigd door instellingen of organen de waarborgen ontberen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.
- De Raad van State stelt zich de vraag of het Vlaamse Gewest bevoegd is om het ontworpen artikel 15.3.5/10 van het Energiedecreet (artikel 30 van het ontwerp) aan te nemen. Die bepaling heeft tot doel om de mededinging te stimuleren, door elke huishoudelijke klant die nog steeds beleverd wordt door de historische leverancier zonder dat die historische klant sinds de invoering van de vrije leverancierskeuze een leveringscontract heeft gesloten, daartoe aan te zetten. Het gaat om een mechanisme ter bevordering van het effectief benutten van het recht van vrije leverancierskeuze. Uit het advies blijkt echter dat de Raad geen definitieve uitspraak doet of dit onder het federale mededingingsrecht valt of onder het gewestelijke energierecht.

In het verleden is steeds aangenomen dat de decreetgever zijn bevoegdheid op het vlak van de distributie van elektriciteit en gas (artikel 6, § 1, VII, eerste lid, a) en b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) kon aanwenden om artikel 4.4.1 van het Energiedecreet aan te nemen, waarin het recht op de vrije keuze van leverancier is opgenomen ter omzetting van richtlijnen 2009/72/EG en 2009/73/EG. Dit artikel ligt in het rechtstreekse verlengde daarvan doordat het zowel de oude van voor de liberalisering daterende standaardleverancier, als diens standaardklanten dwingen om toe te treden tot de liberalisering. Op dit punt betreft het dan ook geen maatregel aangaande de mededinging,

maar een maatregel die inherent verbonden is aan de goede werking van de distributie van elektriciteit en aardgas, en zodoende tot de exclusieve bevoegdheid van de decreetgever, en niet de wetgever behoort.

- De Raad van State meent voorts dat het voorts haar niet duidelijk is hoe een historische elektriciteits- en aardgasleverancier ervoor kan zorgen dat zijn historische huishoudelijke klanten tegen 1 juli 2018 effectief gebruik maken van de vrije leverancierskeuze door een leveringscontract te sluiten met een energieleverancier. Het lijkt de Raad louter om een inspanningsverbintenis te gaan. De historische leverancier kan volgens de Raad weliswaar een concreet commercieel voorstel doen voor een nieuw leveringscontract bij hem, maar hij kan zich onmogelijk engageren voor een leveringscontract bij een andere leverancier.

Aangezien Febeg meldde dat er de facto geen dergelijke klanten meer zijn doordat alle historische contracten werden omgezet in contracten van bepaalde duur, kan er geen onderscheid meer worden gemaakt tussen deze klanten en de klanten die voordien op eigen initiatief van leverancier zijn gewisseld, en zijn ze niet meer apart identificeerbaar. Febeg meent dan ook dat deze bepaling thans zonder voorwerp is geworden. Om die reden wordt ze dan ook uit het ontwerp gehaald.

- Het ontwerp strekt tot de uitbreiding van het toepassingsgebied van de maatregelen inzake de bestrijding van energiefraude, die het voorwerp zijn van het voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft het voorkomen, opsporen, vaststellen en bestraffen van energiefraude', uit tot de warmte- en koudenetten. Er kan volgens de Raad niet zonder meer worden aangenomen dat de analyse die de Privacycommissie heeft gemaakt over dat ontwerp, onverkort kan worden uitgebreid tot de beheerders van warmte- en koudenetten. De Raad adviseert om ook over dit ontwerpdecreet het advies van de Privacycommissie in te winnen.

Op dit advies wordt niet ingegaan: de bepalingen met betrekking tot energiefraude zijn immers identiek voor elektriciteit, aardgas als warmte/koudenetten. Met het advies van de Privacycommissie werd bij de redactie het ontwerpdecreet energiefraude rekening gehouden, en die aanpassingen zijn ook onverkort van toepassing op dit decreet. Er is dan ook geen reden om dit ontwerpdecreet aangaande warmte, met gelijkaardige bepalingen op het vlak van energiefraude, ook opnieuw aan deze instantie voor te leggen.

- De Raad van State stelt dat in tegenstelling tot het ontworpen artikel 3.1.3, 1°, i), van het Energiedecreet (artikel 8, 1°, van het ontwerp), waarin gewag wordt gemaakt van "een eventueel technisch reglement", en het ontworpen artikel 4/1.2.1, § 1, van het Energiedecreet (artikel 14 van het ontwerp), waarin is bepaald dat de VREG een ontwerp van technisch reglement "kan" opstellen, lijkt het ontworpen artikel 3.1.4, § 2, 13°, van het Energiedecreet "het opstellen van een technisch reglement – warmte- of koudenetten" niet als optioneel te beschouwen. Die discrepantie moet volgens de Raad worden weggewerkt. Hieraan wordt gevolg gegeven door aan het einde van punt 13° de woorden "indien noodzakelijk" toe te voegen.
- De opmerking van de Raad van State aangaande artikel 7.8.1 van het Energiedecreet is thans zonder voorwerp geworden. De Vlaamse Regering heeft immers op 9 december 2016 haar definitieve goedkeuring gehecht aan het bewuste ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende

wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft warmtemetingen.

- De Raad van State meent dat aangaande de prerogatieven van de beheerders van een warmte of koudenet beter wordt gewerkt met een algemene verwijzing naar de regeling inzake de rechten van de gas- en elektriciteitsdistributienetbeheerders, mede teneinde te waarborgen dat geen afwijkende regelingen worden ingevoerd.

Op dit advies wordt niet ingegaan. Elektriciteit en aardgas (titel IV) en warmte en koude (titel IV/1) maken deel uit van verschillende onderdelen van het Energiedecreet. Een interne verwijzing lijkt enerzijds dan ook niet praktisch, maar anderzijds is er geen garantie dat deze prerogatieven steeds gelijklopend zullen blijven. Er wordt dan ook verkozen om voor warmte/koude dit als een aparte afdeling te bewaren.

C. 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 koudenetten in het Vlaamse Gewest.

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

- activiteiten van de warmte- of koudenetbeheerders en van de leveranciers van thermische energie;
- de publicatie door de warmte- of koudenetbeheerder van de geldende tarieven voor aansluiting op en toegang tot een warmte- of koudenet;

- de openbaredienstverplichtingen voor warmte- of koudenetbeheerders en voor leveranciers van thermische energie;
- de prerogatieven van de warmte- of koudenetbeheerders²;
- 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.

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

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.

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

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 koudenetten.

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 31

Dit artikel regelt de inwerkingtreding.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Energie

Bart TOMMELEIN