



VICEMINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING
DE VLAAMSE MINISTER VAN BEGROTING, FINANCIËN EN ENERGIE

TER - Nota aan de leden van de Vlaamse Regering

Betreft: - **Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de aanpassing van de groenestroomdoelstellingen, de WKK-doelstellingen en de energieheffing**
- **Principiële goedkeuring met het oog op adviesvraag aan de SERV, de MiNa-raad en de Raad van State**

1. SITUERING

1.1. Inleiding

De artikelen 128 tot 134 en artikel 135, 18°, van het Vlaamse decreet van 18 december 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016 wijzigen artikel 3.2.1 van Energiedecreet van 8 mei 2009, met betrekking tot het energiefonds, en titel XIV van het Energiedecreet van 8 mei 2009, met betrekking tot een aanpassing van de Vlaamse energieheffing. Dat decreet werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 december 2015, en trad op 1 maart 2016 in werking.

Bij **arrest nr. 83/2017** vernietigde het Grondwettelijk Hof op 22 juni 2017 de artikelen 129 tot en met 134 en artikel 135, 18° van het Vlaamse decreet van 18 december 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016.

Het Gr. Hof stelde in haar voormelde arrest dat hoewel nog steeds een forfaitair basisbedrag wordt geïnd terwijl voor bepaalde afnamepunten geen enkel verbruik wordt vastgesteld, het bedrag van de energieheffing eveneens wordt vastgesteld op basis van het jaarlijkse elektriciteitsverbruik, dat zelf wordt berekend op basis van de voortschrijdende jaarlijkse som van de afnamen. Doordat de in het geding zijnde heffing op die manier gekoppeld is aan die afgenomen hoeveelheid elektriciteit, heeft zij volgens het Gr. Hof tot gevolg dat aan de houder van een afnamepunt een belasting wordt opgelegd die niet kan worden onderscheiden van die waarin is voorzien in de federale bepalingen die het elektriciteitsverbruik zelf belasten, en waardoor afbreuk wordt gedaan aan het fiscale non bis in idem beginsel. Dit vormt de grond voor de vernietiging.

Teneinde de rechtsonzekerheid en de administratieve en juridische moeilijkheden te vermijden die een vernietiging met terugwerkende kracht zou teweegbrengen besliste het Grondwettelijk Hof echter de gevolgen van de vernietigde bepalingen met toepassing van artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof te handhaven voor de heffingsjaren 2016 en 2017.

1.2. Probleemstelling

De eerste doelstelling van de energieheffing betrof het wegwerken certificatenoverschot en de werking van de certificatenmarkt herstellen. Bijkomend werden inkomsten van de heffing gebruikt voor de financiering van de energieregulator en voor de bevordering van groene warmte. Om deze doelstelling te blijven verwezenlijken zijn nog steeds maatregelen nodig.

1.2.1. Startpositie 2014/2015 bij het uitwerken van de energieheffing

Het overschot aan certificaten was de jaren voorafgaand aan de uitwerking van de energieheffing steeds verder toegenomen. Dit had als gevolg dat de marktprijzen sterk gedaald waren, waardoor de certificaten steeds meer aan de decretaal vastgelegde minimumprijs werden verkocht aan de netbeheerders. De netbeheerders moeten deze certificaten opkopen in uitvoering van een openbaardienstverplichting, die oorspronkelijk enkel bedoeld was als noodoplossing bij tijdelijke dalingen van de certificatenprijzen. Bij de netbeheerders werd een zeer groot kapitaal aan certificaten opgebouwd, waardoor zij ook toenemende financiële kosten moesten dragen. Door de bevrozing van de nettarieven konden zij deze kosten ook gedurende die periode niet doorrekenen in de tarieven. De prognoses op basis van het verwachte aantal toe te leveren certificaten gaven aan dat deze problemen nog zouden toenemen. Er moest een oplossing worden gevonden voor de uit de hand gelopen rol van de netbeheerders en de normale marktwerking van het certificatenstelsel moest worden hersteld.

Voor de berekening van de hoogte van de in 2016 verhoogde energieheffing is toen uitgegaan van volgende weg te werken overschotten:

- Prognose cumulatief overschot groenestroomcertificaten 2020: 19,3 miljoen, waarvan 10,4 miljoen Langerlo, 3 miljoen BEE en 5,9 miljoen historisch overschot. Met de ontvangsten van de energieheffing weg te werken over 5 jaar aan waarde GSC van 93 euro = 359,6 miljoen euro per jaar nodig (=19,3 miljoen GSC x 93/5jaar).
- Cumulatief overschot warmte-krachtcertificaten 2020: 20,8 miljoen. Weg te werken over 5 jaar aan waarde WKC van 27 euro = 112,3 miljoen euro per jaar nodig.

Totaal : 471,9 miljoen euro per jaar nodig.

Andere uitgaven te financieren met de middelen van de energieheffing:

- VREG (5,1 miljoen euro);
- Calls groene warmte (10,5 miljoen euro);

1.2.2. Ontwikkelingen sinds 2015 met impact op evolutie certificatenmarkten

1.2.2.1. Groenestroomcertificatenmarkt

Evolutie overschot groenestroomcertificaten:

- Inleveringsronde 31 maart 2014: 5,9 miljoen certificaten
- Inleveringsronde 31 maart 2015: 8,2 miljoen certificaten
- Inleveringsronde 31 maart 2016: 10,3 miljoen certificaten
- Inleveringsronde 31 maart 2017: 7,7 miljoen certificaten

De portefeuille groenestroomcertificaten bij de netbeheerders is als volgt geëvolueerd:

- 31 maart 2016: 8,5 miljoen certificaten
- 31 maart 2017: 5,9 miljoen certificaten
- 26 juni 2017: 3,6 miljoen certificaten

- 31 augustus 2017: 0,8 miljoen certificaten

De redenen voor de evoluties op vlak van overschot en portefeuille van de netbeheerders zijn de volgende:

- Opkoop van certificaten via DAEB-regeling in 2016 en 2017 ad 165 miljoen euro met middelen van de verhoogde energieheffing;
- De éénmalige verhoging van het quotum in 2016;
- Het minder uitreiken van groenestroomcertificaten voor biomassa door de sluiting van Langerlo en de lagere productie van de centrale van Rodenhuize;
- Afschaffing van de retrobanding voor PV-certificaten. Deze retrobanding werd afgeschaft met ingang vanaf 1 januari 2016;
- De netbeheerders hebben een deel van hun stock groenestroomcertificaten kunnen verkopen aan marktpartijen.

De verwachte verhoging van het aantal uitgereikte certificaten vanaf 2017 zal zich ook niet doorzetten omdat twee geplande grootschalige biomassa-projecten naar alle waarschijnlijkheid niet zullen doorgaan.

In de tweede helft van 2013 werd de aanvraag voor een voorlopige bandingfactor ingediend voor de centrale van BEE Power Gent, waarop deze door het VEA werd berekend en door de minister werd gevalideerd via ministerieel besluit van 25 oktober 2013. Op 2 mei 2016 werd door de Vlaamse Regering beslist dat, aangezien de noodzakelijke definitieve gegevens van de installatie door de steunaanvrager niet binnen de wettelijke termijn van uiterlijk zes maanden na de aanvraag van de definitieve bandingfactor zijn aangeleverd¹, de voorlopige bandingfactor voor dit project kwam te vervallen. Het beroep van de projectontwikkelaar werd door de Raad van State (RvS) verworpen.

Voor de conversie van de centrale te Langerlo werd de aanvraag voor een voorlopige bandingfactor ingediend en afgehandeld in de tweede helft van 2013. De definitieve bandingfactor werd toegekend in juli 2015, via ministerieel besluit van 14 juli 2015. De centrale van Langerlo werd op 20 april 2017 failliet verklaard en gaat waarschijnlijk niet door. Momenteel loopt er echter nog een beroep van de curatoren bij de RvS tegen de beslissing van het VEA om de geldigheidsduur van de startdatum niet te verlengen.

1.2.2.2. Warmte-krachtcertificatenmarkt

Evolutie overschot warmte-krachtcertificaten:

- Inleveringsronde 31 maart 2014: 11,0 miljoen certificaten
- Inleveringsronde 31 maart 2015: 12,9 miljoen certificaten
- Inleveringsronde 31 maart 2016: 14,4 miljoen certificaten
- Inleveringsronde 31 maart 2017: 16,6 miljoen certificaten

De portefeuille warmte-krachtcertificaten bij de netbeheerders is als volgt geëvolueerd:

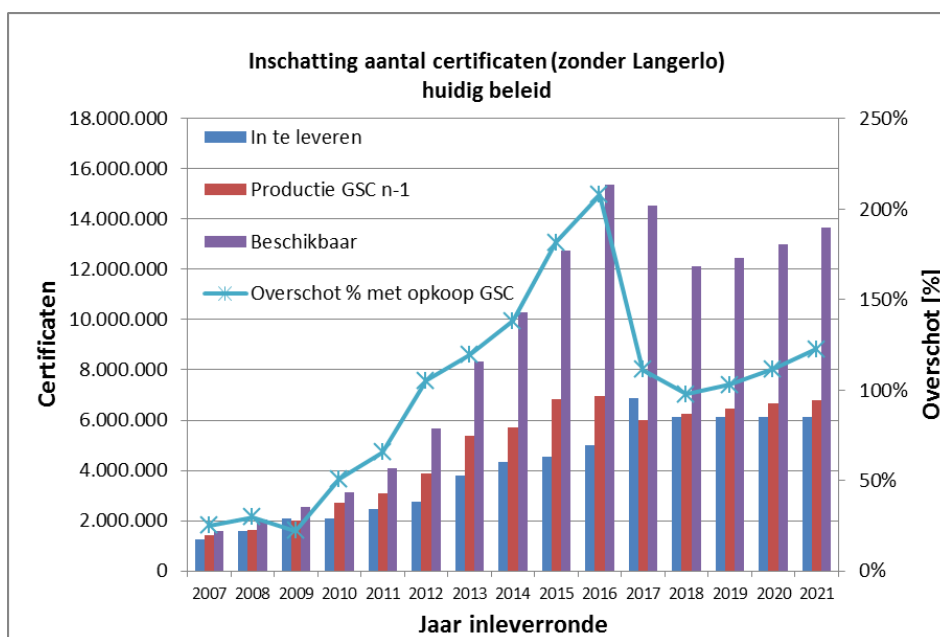
- 31 maart 2016: 7,5 miljoen certificaten
- 31 maart 2017: 10,7 miljoen certificaten

Het overschot warmte-krachtcertificaten evenals de portefeuille warmte-krachtcertificaten bij de netbeheerders is de voorbije jaren blijven stijgen.

1.2.3. *Recentste prognoses evolutie certificatenoverschotten (2012-2022)*

1.2.3.1. Groenestroomcertificaten (huidig beleid zonder de aanpassingen afgesproken tijdens begrotingsopmaak 2018)

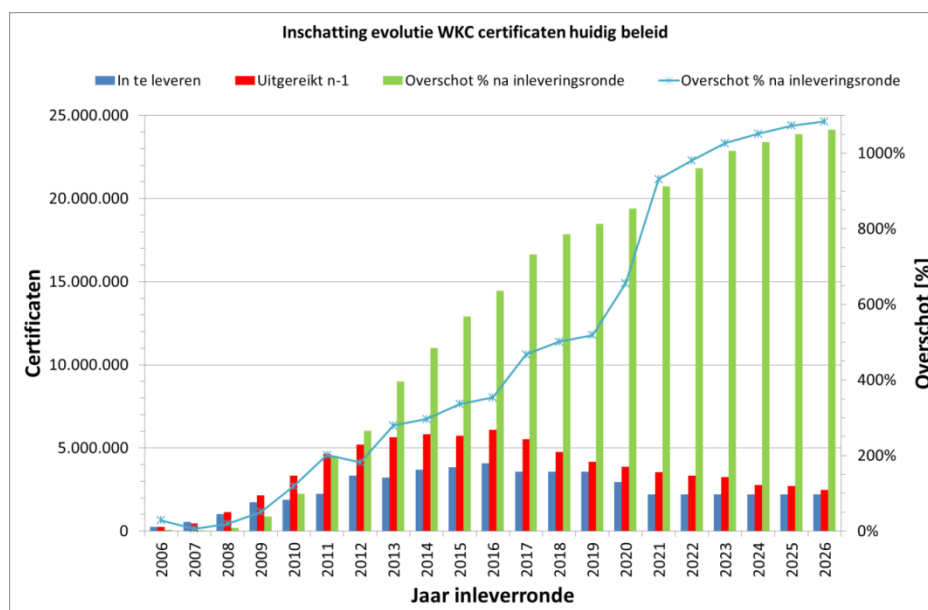
¹ Cfr. artikel 6.2/1.7, §2, vierde lid, van het Energiebesluit.



Bovenstaande figuur toont de meest recente prognose van de evolutie van het certificatenoverschot onder het huidige beleid. Er wordt rekening gehouden met de huidige quota en de doelstellingen van het Zonneplan/energieplan van 6,4 miljoen bijkomende zonnepanelen en het Windplan van 280 bijkomende windturbines. De biomassacentrales van BEE en Langerlo worden niet in rekening gebracht. In 2016 en 2017 worden 1,8 miljoen groenestroomcertificaten van de markt gehaald via de DAEB-regeling.

Volgens de recentste prognoses zou het overschot jaarlijks opnieuw geleidelijk stijgen van ongeveer 100.000 in 2018 naar 700.000 groenestroomcertificaten in 2021. Dit komt voornamelijk door de bijkomende ambities voor wind en PV-installaties met een vermogen groter dan 10 kW.

1.2.3.2. Warmte-kranchcertificaten (huidig beleid zonder de aanpassingen afgesproken tijdens begrotingsopmaak 2018)



In de huidige beleidsomstandigheden zonder opkoop van WKK-certificaten, neemt het cumulatief overschot van de WKC's systematisch toe. Er wordt een daling van het aantal toe te kennen certificaten verwacht omwille van de degressiviteit en de ingrijpende wijzigingen waardoor er minder certificaten moeten worden uitgereikt aan bestaande WKK-installaties. Het quotumpercentage van het aantal in te dienen certificaten steeg geleidelijk van 8,6% in 2013 naar 11,2% voor de inleveringsronde 2016. Vanaf de inleveringsronde 2017 tot 2019 blijft het quotumpercentage gelijk, maar worden de vrijstellingen voor grote verbruikers verhoogd. Voor de inleveringsronde op 31 maart 2020 wordt het quotum verlaagd van 11,2% naar 9,3% en voor de inleveringsronde 2021 en daarna naar 7%. Hierdoor ligt het verwachte aantal uitgereikte certificaten steeds hoger dan het aantal certificaten dat ingeleverd moet worden met een toename van het overschot tot gevolg.

1.3. Voorgestelde oplossing

De oplossing die zich aanreikt is enerzijds een aanpassing van de groenestroom- en WKK-quota en anderzijds een aanpassing van de (vernietigde) energieheffing. De modaliteiten van deze oplossing worden nader besproken onder de artikelsgewijze bespreking.

2. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Dit artikel bepaalt dat deze materie een gewestbevoegdheid betreft. Artikel 6, §1, VII, eerste lid van de BWHI stelt dat de gewesten o.a. bevoegd zijn op vlak van het energiebeleid voor:

- a) 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, met inbegrip van de distributietarieven voor elektriciteit, met uitzondering van de tarieven van de netten die een transmissiefunctie hebben en die uitgebaat worden door dezelfde beheerder als het transmissienet;
- b) De openbare gasdistributie, met inbegrip van de nettarieven voor de openbare distributie van gas, met uitzondering van de tarieven van de netwerken die ook een aardgasvervoersfunctie hebben en die worden uitgebaat door dezelfde beheerder als het aardgasvervoersnet;
- c) De aanwending van mijn gas en van gas afkomstig van hoogovens;
- d) De netten van warmtevoorziening op afstand;
- e) De valorisatie van steenbergen;
- 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.

Bijkomend bepaalt artikel 170, §2 van de Grondwet dat de gewesten een autonome belastingbevoegdheid hebben. In tegenstelling tot de vernietigde energieheffing is er echter geen sprake van eenzelfde belastbare materie, zodat er geen samenloop bestaat met de belastbare materie van de federale bijdrage, en de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel [170], § 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid zodoende niet van toepassing is. Er wordt zodoende teruggegrepen naar de techniek van de forfaitaire heffing die aan de vernietigde heffing vooraf ging, en die expliciet door de Raad van State als zijnde geen dubbele belasting werd aanvaard.

Artikel 2

Dit artikel voert in het Energiedecreet nieuwe definities in van "laagspanning" (spanningsniveau tot 1000 volt), "middenspanning" (meer dan 1000 volt tot 30 kilovolt), en "hoogspanning" (vanaf 30 kilovolt,) en specifiek voor de heffing van "residentiële afnemer".

Artikel 3 en artikel 4

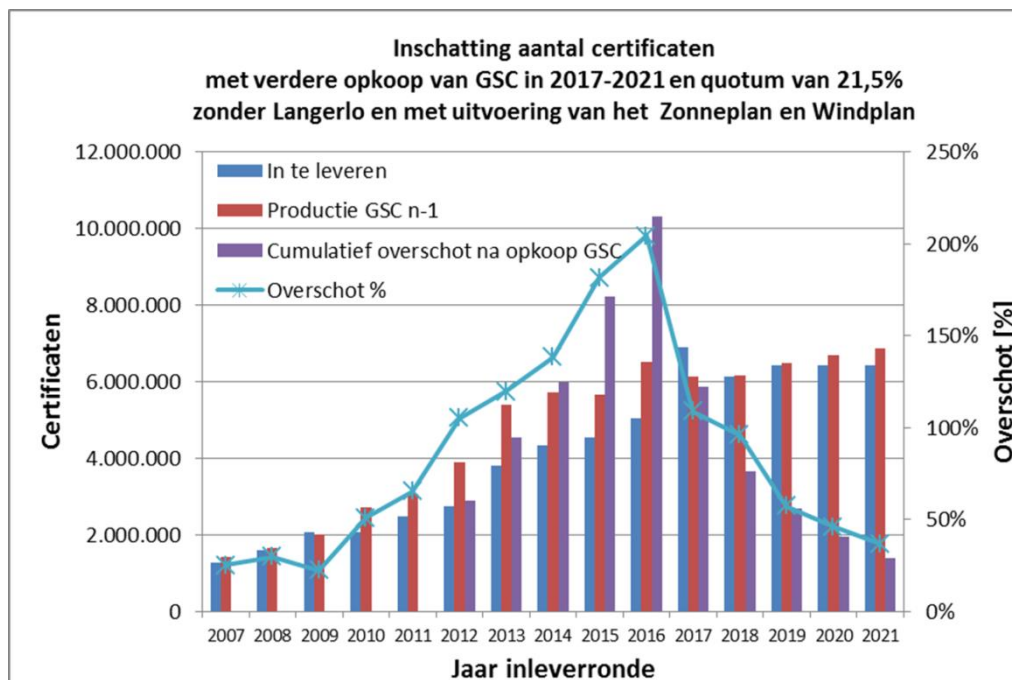
Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de quotumdoelstellingen groene stroom en de doelstellingen hernieuwbare energie in het kader van de Europese richtlijn. Voor Europa telt de totale productie van hernieuwbare energie onder de vorm van groene stroom, groene warmte en het gebruik van hernieuwbare energie in transport.

De quota van groene stroom mogen niet vergeleken worden met de doelstellingen in het kader van de richtlijn hernieuwbare energie omdat niet alle verbruik van elektriciteit certificaatplichtig is door de vrijstellingsregeling voor grote verbruiken. Een overschot van groenstroomcertificaten betekent niet dat er een overschot is op de invulling van de doelstelling hernieuwbare energie. Door de vrijstellingsregeling is er geen één-op-één-relatie meer tussen de quota van het groenstroomcertificatensysteem en de doelstelling in het kader van de richtlijn.

Verder is de productie van groene stroom niet allemaal certificaatgerechtigd omwille van de toepassing van een bandingfactor, het schrappen van een aantal categorieën die rendabel zijn zonder steun en de invoering van de eindigheid van ondersteuning van afgeschreven installaties. Dit betekent dat het aantal uitgereikte groenestroomcertificaten verschilt met de geproduceerde groene stroom die meetelt voor de doelstelling.

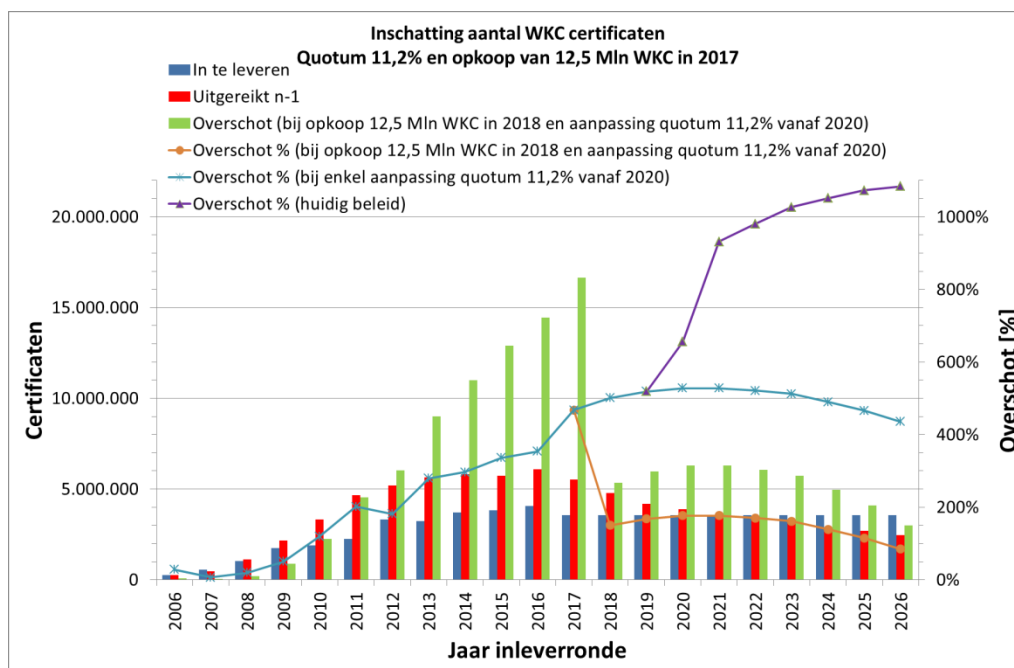
De voorgestelde quotumverhoging dient in eerste instantie om de marktwerking van het certificatenstelsel opnieuw te laten functioneren door overmatige certificatenoverschotten weg te werken, rekening houdend met de bijkomende ambities voor zon en wind.

Indien er in 2017 voor 50 miljoen euro extra, in 2018 voor 152 miljoen euro en in de periode 2019-2021 jaarlijks voor 93 miljoen euro certificaten worden opgekocht, dan volstaat een quotumverhoging naar 21,5%. De resterende buffer in 2021 bedraagt dan 1,4 miljoen GSC. Om de markt te laten spelen is het aanhouden van een buffer van 2 à 2,3 miljoen certificaten optimaal.



Volgens het huidige beleid is voorzien dat het quotum voor WKC daalt van 11,2% naar 9,3% in 2019 en verder afneemt naar 7% vanaf 2020. In dit BAU-scenario neemt het cumulatief overschot verder toe. Indien het quotum van 11,2% behouden blijft, dan krijgen we een dalend verloop van het cumulatief overschot vanaf 2022 omdat er meer certificaten moeten worden ingeleverd dan het verwachte aantal uitgereikte WKC.

In de figuur hierna is de evolutie van het cumulatief overschot weergegeven indien met het beschikbaar saldo van de verhoogde energieheffing in het Energiefonds in 2017 (na goedkeuring notificatiedossier EC) een eenmalige opkoop van 12,5 miljoen WKC's zou worden gefinancierd. Hiervoor is een budget van ongeveer 250 miljoen euro nodig. De resterende buffer in 2026 bedraagt 3 miljoen WKC. Bij de WKC is een optimale buffer 2,3 à 2,6 miljoen certificaten.



Artikel 5

Het belastbare feit in deze heffing vormt het beschikken over een afnamepunt op het elektriciteitsdistributienet, het plaatselijk vervoersnet, een gesloten distributienet of het transmissienet.

Er is momenteel, in tegenstelling tot een heffing op basis van het elektriciteitsverbruik die ten laste wordt gelegd van de eindgebruiker, geen belasting op het louter hebben van afnamepunten dus speelt er hier geen fiscale *non bis in idem*. De heffing maakt derhalve geen inbreuk op het verbod voor de gewesten om belastingen te heffen op materies die reeds het voorwerp uitmaken van een belasting door de Staat, zoals vervat in artikel 1 van de wet van 23 april 1989 betreffende de in artikel 170, §§ 1 en 2 bedoelde belastingbevoegdheid. Een heffing die specifiek de eindgebruiker treft en waarvan gesteld kan worden dat ze niet geheven worden op de 'afname van elektriciteit voor eigen gebruik', is dus een heffing op het loutere feit aangesloten te zijn op het net. Deze belastbare materie verschilt van de belastbare materie van o.a. de federale bijdrage. Dit wordt expliciet bevestigd in het advies nr. 56.739/1/3 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

De heffing is verschuldigd per afnamepunt van de afnemer in het Vlaamse Gewest vastgesteld:

- 1° op het elektriciteitsdistributienet;
- 2° op het plaatselijk vervoersnet van elektriciteit;
- 3° op een gesloten distributienet van elektriciteit;
- 4° op het transmissienet, met inbegrip van de netten vermeld in artikel 2, 41° en 42° van de federale Elektricitwet.

Elk afnamepunt valt onder het toepassingsgebied behalve de goedgekeurde gesloten DNB-netten die worden als 1 afnamepunt beschouwd.)

Afnamepunten op directe lijnen vallen echter niet onder het toepassingsgebied van de heffing. Een directe lijn is een elektriciteitslijn met een nominale spanning die gelijk is aan of minder is dan 70 kilovolt, die een productie-installatie met een afnemer verbindt (art. 1.1.3, 26° Energiedecreet). Dergelijke lijnen maken geen deel uit van een distributienet. Aangezien conform artikel 4.5.1, eerste lid van het Energiedecreet de aanleg van directe lijnen op de eigen site om elektriciteit te leveren, principieel toegelaten is, en er hiervoor geen melding moet geschieden, is er ook geen zicht op de afnamepunten en wie de houder ervan is. Enkel wanneer de lijn de grenzen van de eigen site overschrijdt, is conform artikel 4.5.1, tweede lid van het Energiedecreet een voorafgaande toelating van de VREG nodig. Er is bij een directe lijn evenmin een "leverancier" in de zin van het Energiedecreet.

Een privé-distributienet is elke elektriciteitslijn, elke aardgasleiding of elk net voor distributie van elektriciteit of aardgas dat niet wordt uitgebaat door een door de VREG aangewezen distributienetbeheerder noch door de beheerder van het plaatselijk vervoernet, en dat geen gesloten distributienet, directe lijn of directe leiding is (art. 1.1.3, 101°/1 Energiedecreet). Privé-distributienetten zijn, behoudens enkele in artikel 4.7.1, §2 van het Energiedecreet limitatief opsomde gevallen, op grond van artikel 4.7.1, §1 van het Energiedecreet principieel verboden.

Toegelaten privé-distributienetten van elektriciteit vallen echter buiten het toepassingsgebied van de heffing. Een dergelijk privé-distributienet wordt wel beschouwd als één afnamepunt van het distributienet wanneer het daadwerkelijk aangesloten is op een normaal net..

Ofschoon het transmissienet op het vlak van netbeheer buiten de gewestelijke materiële bevoegdheden valt, is dit op het vlak van hernieuwbare energie en rationeel energiegebruik niet het geval. Dit werd via de arresten nr. 135/2012 en nr. 98/2013 van het Grondwettelijk Hof expliciet bevestigd.

Het Hof meende in haar arrest nr. 98/2013² dat het opleggen van verplichtingen met betrekking tot hernieuwbare energie en rationeel energiegebruik tot de exclusieve bevoegdheid van de gewesten behoort, behoudens in zoverre zij de kernenergie betreffen en de mariene gebieden die buiten het territoriaal bevoegdheidsgebied van de gewesten gelegen zijn. Het komt volgens het Hof enkel de gewesten toe in de hen toegewezen aangelegenheden verplichtingen op te leggen aan alle betrokken actoren op de energiemarkt, niet alleen wat hun activiteiten op het distributienet betreft, maar ook wat hun activiteiten op het vervoers- of transmissienet betreft. Eerder in 2012 had het Hof geoordeeld dat het feit, dat voor productie-installaties aangesloten op het distributienet er wel, maar voor installaties aangesloten op het transmissienet er geen minimumsteun voor groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten is voorzien, een discriminerende lacune in de decreetgeving betreft.³ Deze lacune werd via decreet van 28 juni 2013 rechtgezet.⁴

Ook de op het transmissienet aangesloten ondernemingen komen zodoende in aanmerking voor de in artikel 7.1.6 en artikel 7.1.7 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 vermelde minimumsteun voor groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten, en dragen zodoende bij in de kosten van de distributienetbeheerders. Het is dan ook billijk dat ook zij thans aan deze energieheffing worden onderworpen.

Het geheel van afnamepunten van een gesloten distributienet dat voldoet aan artikel 1.1.3, 56°/2, en van een net, vermeld in artikel 2, 41° van de federale Elektricitwet, wordt echter als één afnamepunt

² GwH, 9 juli 2013, nr. 98/2013, B.19-B.20.

³ GwH 30 oktober 2012, nr. 135/2012.

⁴ F. DEWAELE, "Hernieuwbare energie en rationeel energiegebruik anno 2013: in varietate concordia?", 216-224, in DEKETALAERE, K. & DELVAUX, B. (ed.), *Jaarboek energierecht 2013*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 332 p.

beschouwd. De heffing is in dat geval verschuldigd door de afnemer die volgens het toegangsregister titularis was van het afnamepunt op het transmissienet, het plaatselijk vervoersnet van elektriciteit, het elektriciteitsdistributienet. Bij gesloten distributienetten/industriële netten, waarbij meerdere afnemers zich achter slechts één afnamepunt bevinden, is over die individuele eindafnemers achter het ene afnamepunt geen verdere informatie beschikbaar.

De regel dat per gesloten distributienet één afnamepunt in aanmerking wordt genomen is dus noodzakelijk gezien de onmogelijkheid tot een heffing over te gaan in hoofde van elk van de achterliggende afnemers en stoelt dus wel degelijk op een praktische reden.

Aangezien de gesloten industriële netten, vermeld in artikel 2, 41° van de federale Elektriciteitswet het federale equivalent vormt van de Vlaamse gesloten distributienetten wordt deze maatregel ook naar hen uitgebreid.

Deze argumentatie gaat echter niet op voor het tractienetspoor, dat principieel ook onder het toepassingsgebied van deze heffing valt. Vooreerst is dit juridisch gezien op basis van de federale Elektriciteitswet een apart type net (art. 2, 42° van de federale Elektriciteitswet). Het "tractienet spoor" is immers de elektrische installaties van de spoorweginfrastructuurbeheerder die nodig zijn voor de uitbating van het spoorwagennet, waaronder installaties voor het transformeren en overbrengen van elektrische stroom ten behoeve van de diensten van tractie, veiligheid, seinwezen, telecommunicatie, wissels en verlichting, onderstations en bovenleidingen, met uitzondering van de elektrische installaties van de achterliggende afnemers, aangesloten op het tractienet spoor. Het opzet en filosofie van dit net verschilt dan ook fundamenteel van gesloten netten. Ook de federale wetgever achtte zodoende dit net een *sui generis* net dat fundamenteel verschilt van de federale gesloten industriële netten. Tot slot kan hier wel degelijk een correcte identificatie van de achterliggende afnemer (namelijk de spoorwagennetbeheerder) worden gemaakt, zodat het argument om als één belastbaar afnamepunt te worden beschouwd hier niet opgaat.

Artikel 6

Het bepalen van het belastingtarief en het vaststellen van de modalisering ervan komt de bevoegde fiscale regelgever toe. Wanneer hij daartoe criteria van onderscheid hanteert, moeten die objectief en redelijk kunnen worden verantwoord. De tarieven en de modaliteiten ervan moeten op gelijke wijze worden toegepast ten aanzien van eenieder die zich ten opzichte van de maatregel en het nagestreefde doel in een gelijkwaardige positie bevindt, zij het dat de fiscale wetgever een verscheidenheid aan individuele toestanden kan dienen op te vangen in categorieën die, noodzakelijkerwijs, slechts bij benadering met de werkelijkheid overeenstemmen.⁵

In haar advies nr. 58.417 suggereerde de Raad van State in december 2015 om bij het bepalen van het tarief van de heffing rekening te houden met andere criteria die geen verband houden met het verbruik.⁶ Een mogelijkheid bestond er volgens de Raad in rekening te houden met het gegeven dat het om een natuurlijke, dan wel een rechtspersoon gaat of nog, om een kleine, een middelgrote of een grote onderneming. In dit decreet wordt hieraan uitvoering gegeven door het tarief enerzijds afhankelijk te maken van het spanningsniveau waarop het afnamepunt is aangesloten, anderzijds te koppelen aan het feit of men een residentiële of niet-residentiële afnemer is. Beide objectieve criteria hebben geen uitstaans met het verbruik zodat een dubbele belasting, zoals met de vorige energieheffing het geval was, hier niet van toepassing is.

De afbakening van het toepassingsgebied voor laagspanning is gestoeld door de wens om het afnamepunt van de woonst van een particulier aan een minder zwaar heffingsregime te onderwerpen, dan andere type

⁵ Arbitragehof 9 december 1998, nr. 128/98

⁶ Advies 58.417/3 van 2 december 2015 over een amendement bij het voorontwerp van programmadecreet [lees: voorontwerp van decreet 'houdende bepalingen tot begeleiding van de Begroting 2016'], *Parl.St.* VI.Parl. 2015-2016, nr. 544/5, 36.

van afnamepunten. Dit houdt in dat enkel de woningen of appartementen waar minstens één persoon is gedomicilieerd onder dit toepassingsgebied vallen, maar dat alle andere afnamepunten (ondernemingen, tweede verblijven,...) als niet-residentieel worden beschouwd. Dit is een objectief criterium als bedoeld in de rechtspraak van het Gr. Hof, en ook gesuggereerd in het advies van de RvS uit 2015.

Deze definitie spoort momenteel inhoudelijk gelijk met de definitie van “huishoudelijke afnemer”. Er werd gekozen om die definitie in een specifieke definitie voor toepassing van de energieheffing te steken ten einde deze flexibel voor toekomstig gebruik of toekomstige aanpassingen te maken. Elke wijziging aan de definitie van huishoudelijke afnemer heeft immers consequenties voor andere takken van het gewestelijke energierecht (bijv. toepassingsgebied sociale openbaredienstverplichtingen).

Het ontwerpdecreet voorziet thans in een nieuwe forfaitaire heffing. Het tarief van de heffing bedraagt per afnamepunt per maand dat de afnemer in het heffingsjaar is aangesloten geweest op een van de netten, vermeld in artikel 14.1.1, § 1 van het Energiedecreet:

1° voor afnemers aangesloten op laagspanning:

a) voor residentiële afnemers: 42 eurocent per maand (oftewel 5 euro per jaar);

b) voor niet- residentiële afnemers: 7,87 euro per maand (oftewel 94,50 euro per jaar);

2° voor afnemers aangesloten op middenspanning: 150,00 euro per maand (oftewel 1.800 euro per jaar);

3° voor afnemers aangesloten op hoogspanning 875,00 euro per maand (oftewel 10.500 euro per jaar).

Als sociale correctie wordt, voor de houders van een afnamepunt die beschermde afnemer zijn in een nultarief voorzien.

Dit houdt dan in dat de heffing, abstractie makende van verschuivingen m.b.t. afnamepunten en sociale correctie jaarlijks niet-geïndexeerd **114.605.846** euro opbrengt, te weten (foto eind september 2017 – gegevens afkomstig van de VREG, Infrac, Eandis en Elia):

LS			
beschermd	223.509,00	-	-
residentieel	2.543.737,00	5,00	12.718.685,00
niet-res	619.098,00	94,50	58.504.761,00
MS	23.273,00	1.800,00	41.891.400,00
HS	142,00	10.500,00	1.491.000,00
			114.605.846,00

Artikel 7

Dit artikel past artikel 14.1.3 van het Energiedecreet aan met betrekking tot de indexeringsformule. Deze wijziging houdt het resetten van de noemer van de formule in.

De heffing wordt van rechtswege jaarlijks op 1 januari geïndexeerd door het tarief te vermenigvuldigen met het indexcijfer van de consumptieprijzen, vastgesteld voor de maand oktober van het vorige heffingsjaar, en te delen door het indexcijfer van de consumptieprijzen, vastgesteld voor de maand december van het jaar 2017. Deze indexering wordt voor het eerst toegepast met ingang van heffingsjaar 2019.

Artikel 8

Artikel 172, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet (lees: decreet). Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volgt immers dat een onderscheid niet in redelijkheid verantwoord is als het ertoe leidt dat van een bepaalde categorie van belastingplichtigen een belasting wordt geheven die hun draagkracht te boven gaat.⁷ Het komt de bevoegde fiscale wetgever toe al dan niet verminderingen te bepalen volgen objectief verantwoorde criteria.

Dit artikel bevat een sociale correctie voor de zogenaamde beschermde afnemers. Indien de afnemer, vermeld in artikel 14.1.1, §2, een beschermde afnemer is, wordt het tarief, vermeld in artikel 14.1.2, tot nul euro verminderd. Naar schatting 223.000 beschermde afnemers (gemiddeld hadden in 2016 7,88% van de klanten voor elektriciteit recht op de sociale maximumprijs), zouden van dat nultarief gebruik kunnen maken.

Artikel 9

Deze bepaling regelt de inwerkingtreding. Het decreet treedt in werking op 1 januari 2018, wat dag 1 van het heffingsjaar is.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL VAN BESLISSING OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerp van decreet heeft een impact op de inkomsten van de Vlaamse overheid.

Ten gevolge van het arrest van het Grondwettelijk Hof valt de Vlaamse overheid vanaf 1 januari 2018 terug op het "oude" tarief van 25 eurocent per maand per afnamepunt.

Kasinkomsten uit de energieheffing

Realisaties:

- Eind 2015 (gerealiseerd): 4,5 miljoen euro
- Eind 2016 (gerealiseerd): 243,1 miljoen euro
- Tot 30.06.2017 (gerealiseerd): 257,6 miljoen euro (aangaande doorstorting van de inningen door toegangshouders tot 31.05.2017)
- Gecumuleerde realisaties 1.1.2015 – 30.06.2017: 505,2 miljoen euro

Verdere prognoses van de verhoogde energieheffing na arrest Grondwettelijk Hof:

- 2017 (prognose): 490,9 miljoen euro (waarvan dus nog te realiseren +/- 233,3 miljoen euro in de tweede jaarhelft)(verwachte ESR-inkomsten liggen beperkt hoger: zie ook de in dat kader voorziene ESR-correctie-uitgavenpost in begroting 2017)
- 2018 (prognose): 134,7 miljoen euro (raming is dat ESR-inkomsten bijna 40 miljoen euro lager zullen liggen)
- 2019 (prognose): 10,5 miljoen euro (raming is dat ESR-inkomsten beperkt lager zullen liggen met 0,7 miljoen euro)

De prognoses hierboven zijn gebaseerd op o.a.:

- De initieel vooropgestelde kruissnelheden in het Vlaams Parlement voor de heffingen 2015-2016 (voor 3,2 miljoen afnamepunten).

⁷ Arbitragehof 21 november 1991, nr. 34/91

- Oninbare heffingen ad 0,5%: Oplevering verplichte rapportering 1.7.2017 aangaande oninbare heffingen wordt nog ingewacht via Vlabel. Afrekening (in plus of min) volgt in principe in de eerstvolgende stortingsronde.
- Het verlaagd tarief 2017 (20-25 MWh).
- Indexatie tarieven 2017.
- Terugval op initiële forfaitaire heffing vanaf 1.1.2018 (nog niet-geïndexeerd en op basis van 3,3 miljoen afnamepunten).

Geraamd onbelast saldo eind 2017: 354 miljoen euro.

Nieuwe energieheffing

Het ontwerpdecreet voorziet thans in een nieuwe forfaitaire heffing. Het basistarief van de heffing bedraagt per afnamepunt per maand dat de afnemer in het heffingsjaar is aangesloten geweest op een van de netten, vermeld in artikel 14.1.1, § 1 van het Energiedecreet:

1° voor afnemers aangesloten op laagspanning:

a) voor residentiële afnemers: 42 eurocent per maand (oftewel 5 euro per jaar);

b) voor niet- residentiële afnemers: 7,87 euro per maand (oftewel 94,50 euro per jaar);

2° voor afnemers aangesloten op middenspanning: 150,00 euro per maand (oftewel 1.800 euro per jaar);

3° voor afnemers aangesloten op hoogspanning 875,00 euro per maand (oftewel 10.500 euro per jaar).

Als sociale correctie wordt, voor de houders van een afnamepunt die beschermde afnemer zijn, in een nultarief voorzien.

Dit houdt dan in dat de heffing, abstractie makende van verschuivingen m.b.t. afnamepunten en sociale correctie jaarlijks niet-geïndexeerd **114.605.846** euro opbrengt, te weten (foto eind september 2017 – gegevens afkomstig van de VREG, Infrac, Eandis en Elia):

LS			
beschermd	223.509,00	-	-
residentieel	2.543.737,00	5,00	12.718.685,00
niet-res	619.098,00	94,50	58.504.761,00
MS	23.273,00	1.800,00	41.891.400,00
HS	142,00	10.500,00	1.491.000,00
			114.605.846,00

Conclusie: Het ontwerpdecreet heeft zodoende een positief effect op de begroting.

Het advies IF (dd 5 oktober '17) is gunstig. De IF stelt dat er een verkeerde verwijzing is, deze werd in het voorliggend voorontwerp gecorrigeerd.

De IF stelt verder dat hij het betreurt dat er niet wordt gerelateerd aan de huidige verhouding van categorieën van zonnepaneleninstallaties. De reden dat er niet geopteerd wordt om de huidige verhouding door te trekken is omdat recent het dossier van de verlengingsregels werd goedgekeurd en deze een aantal wijzigingen voorstelt in de ondersteuning van grotere zonnepaneleninstallaties waardoor de prognoses zijn dat het aantal grote installaties zal toenemen.

De prognoses en realisaties worden opgenomen in het energieplan en de jaarlijkse monitoring vindt plaats. Het onbestemd gedeelte van 1400 GWh is niet opgenomen in de grafieken, echter in de grafieken opgenomen in deze nota tonen duidelijk dat de buffer onder het optimaal minimum zit met de beslissingen die genomen zijn. Daar is nog een zekere marge en daarnaast is het doel van de jaarlijkse monitoring om beleid bij te sturen wanneer wijzigingen in prognoses en realisaties zich voordoen.

De nodige middelen worden via de voorwaardelijke betoelaging cashmatig reeds ter beschikking gesteld van de DNB's. Deze kunnen ze nu reeds aanwenden voor het "banking" van de certificaten, wat reeds tot een marktherstel leidt.

De vernietiging van de certificaten zelf (ofwel de ESR-uitgave) wordt nog in 2017 gepland. Indien hiervoor geen tijdig uitsluitel van de Europese Commissie wordt bekomen, dan wordt de "banking" verder aangehouden tot het moment dat zou blijken dat er begrotingsmatig ruimte voor de feitelijke vernietiging van de certificaten is (bvb. naar aanleiding van de begrotingsmonitoring).

Voor het financieren van statistische aankopen kan er nog gewezen worden op het nog resterende saldo binnen het energiefonds. De inschatting die VEA heeft naar aanleiding van opvragen van informatie hieromtrent is dat er momenteel een vork is van 20 tot 40 euro per MWh voor statistische opkopen.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSKADER EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Het ontwerp van decreet heeft geen impact op het personeelskader en de personeelsbudgetten van de Vlaamse overheid.

5. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Het ontwerp van decreet heeft geen impact op de lokale besturen.

6. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

6.1. Reguleringsimpactsanalyse

Er moet géén RIA worden opgemaakt voor begrotingsdecreten, decreten tot begeleiding van de begroting wat de bepalingen van louter budgettaire aard betreft, klassieke fiscale maatregelen en retributies (bv. successierechten, dossiertaksen). Er kunnen wel belangrijke effecten ontstaan ten gevolge van (wijzigingen in) deze zuivere fiscale maatregelen, maar de belasting op zich heeft niet de bedoeling om menselijk gedrag te wijzigen. Dit is ook met de energieheffing het geval.

Bijkomend heeft de Vlaamse regelgever geen vrije politieke beleidsruimte meer gezien de bepalingen van dit decreet in detail opgenomen zijn in de *Verklaring van de Vlaamse Regering betreffende de algemeen maatschappelijke situatie en betreffende de krachtlijnen van de begroting 2018* (de "Septembeerklaring").

6.2. Administratieve lasten

Het ontwerp van decreet heeft geen gevolgen op het vlak van rapporteringsverplichtingen.

6.3. Wetgevingstechnisch- en taaladvies

Het ontwerpdecreet werd aangepast aan de opmerkingen van het wetgevingstechnisch- en taaladvies nr. 2017/326.

7. INWINNING ADVIEZEN VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRADEN

Aangezien ten gevolge van de vernietiging door het Grondwettelijk Hof de energieheffing op 1 januari 2018 terugvalt op een tarief van 25 eurocent per maand per afnamepunt, moet dringend in een alternatieve financiering worden voorzien die op die datum (1 januari 2018) van start kan gaan. De normale termijnen uit de regelgevende procedures, inclusief parlementaire behandeling, kunnen niet garanderen dat deze deadline nog tijdig wordt gehaald.

Om deze reden is het volgen van de gebruikelijke adviestermijn van 30 dagen voor de strategische adviesraden niet langer haalbaar, en dient de termijn te worden ingekort tot de minimumtermijn.

8. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het ontwerp van decreet houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de aanpassing van de groenestroomdoelstellingen, de WKK-doelstellingen en de energieheffing, en aan de bijhorende memorie van toelichting;

2° de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid te gelasten over voornoemd ontwerp van decreet het advies in te winnen van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van tien werkdagen.

Bart TOMMELEIN
Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Financiën, Begroting en Energie

Bijlagen:

- Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de aanpassing van de groenestroomdoelstellingen, de WKK-doelstellingen en de energieheffing
- Advies inspectie van financiën d.d. 5 oktober 2017
- Begrotingsakkoord d.d.6 oktober 2017