

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - **Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft directe lijnen en directe leidingen**
- **Principiële goedkeuring met het oog op de adviesvraag aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State**

1. INLEIDING

1.1. Inhoudelijk

Respectievelijk artikel 34 en artikel 38 van de richtlijnen 2009/72/EG (elektriciteit) en 2009/73/EG (aardgas) stellen met betrekking tot directe lijnen en directe leidingen dat de lidstaten maatregelen nemen om het mogelijk te maken dat:

- alle op hun grondgebied gevestigde elektriciteitsproducenten/aardgasbedrijven, en bedrijven die elektriciteit leveren, hun eigen vestigingen, dochterondernemingen en in aanmerking komende afnemers via een directe lijn of leiding kunnen leveren, en
- alle in aanmerking komende afnemers die op hun grondgebied gevestigd zijn, via een directe lijn kunnen worden bevoorrad door een producent en door een bedrijf dat elektriciteit/aardgas levert.

In gevallen waarin toestemming (bijvoorbeeld vergunning, toelating, concessie, instemming of goedkeuring) vereist is voor de aanleg of exploitatie van directe lijnen en leidingen, stellen de lidstaten criteria vast voor het verlenen van toestemming voor de aanleg of exploitatie van die directe lijnen en leidingen op hun grondgebied. De criteria moeten objectief, transparant en niet-discriminerend zijn.

In titel IV, hoofdstuk V van het Energiedecreet van 8 mei 2009 is momenteel een regeling opgenomen aangaande de aanleg en het beheer van directe lijnen en directe leidingen. Een directe lijn is in dit kader een elektriciteitslijn met een nominale spanning die gelijk is aan of minder is dan 70 kilovolt, die een productie-installatie met een afnemer verbindt. Een directe leiding is dan weer elke leiding voor aardgasdistributie die geen deel uitmaakt van een aardgasdistributienet.¹

De aanleg van dergelijke directe lijnen of leidingen op de eigen site om elektriciteit of aardgas te leveren, is toegelaten. De aanleg van een directe lijn of leiding die de grenzen van de eigen site overschrijdt, is enkel toegestaan na een voorafgaande toelating, verleend door de VREG, die hiertoe advies van de betrokken netbeheerder inwint. De VREG houdt hierbij conform artikel 4.5.1, derde lid van het Energiedecreet van 8 mei 2009 rekening met de risico's inzake inefficiëntie, de risico's inzake veiligheid, de impact op de nettarieven, de waarborg van de rechten van afnemers, de eventuele weigering van aansluiting op het net door de betrokken netbeheerder of een gebrek aan aanbod tot aansluiting of toegang op het net tegen redelijke economische of technische voorwaarden.

In een mededeling (MEDE-2017-1) somt de VREG de regels op die relevant zijn bij de aanleg en exploitatie van directe lijnen, en geeft de regulator meer uitleg bij de praktische betekenis ervan. Uit de praktijk blijkt echter dat de voormelde criteria door de VREG heel stringent worden toegepast en de meeste aanvragen – vaak om een windturbine met één enkele afnemer te verbinden – worden geweigerd. Sinds 2012 werden dan ook slechts

¹ Artikel 1.1.3, 26° en 27° van het Energiedecreet van 8 mei 2009

zes aanvraagdossiers voor directe lijnen goedgekeurd². Er werden nog geen aanvragen voor directe leidingen goedgekeurd. Er wordt dan ook voorgesteld om die decretaal vastgestelde criteria enigszins te versoepelen.

Dergelijke directe lijnen en leidingen zijn echter niet onderworpen aan gereguleerde nettarieven, noch vallen ze onder het toepassingsgebied van de Vlaamse energieheffing, vermeld in titel XIV, hoofdstuk I en II van het Energiedecreet van 8 mei 2009. Toch kunnen dergelijke lijnen van een aantal voordelen genieten: zo komen bijv. WKK- en hernieuwbare energie-installaties die op een dergelijke lijn zijn aangesloten en er elektriciteit in injecteren in aanmerking voor groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten. De netbeheerder die overeenkomstig de federale Elektriciteitswet ook als transmissienetbeheerder is aangewezen, kent conform artikel 7.1.6, §3 *juncto* 7.1.7, §3 van het Energiedecreet dan weer voor installaties in eilandwerking (wat dus ook een directe lijn met zich mee kan brengen), een minimumsteun toe per overgedragen groenestroomcertificaat.

Het valt dan ook te verwachten dat door de versoepeling van de criteria waaronder het toegelaten is om een directe lijn aan te leggen, er een toename zal komen van het aantal toegelaten directe lijnen. Ten einde de lasten van dergelijke lijnen beheersbaar te maken wordt dan ook voorgesteld om een heffing in te stellen op de exploitatie van een dergelijke lijn zodat ook zij een maatschappelijk aanvaardbare bijdrage geven ter dekking van de kosten van het gewestelijke energiebeleid.

1.2. Historiek regelgevende procedure

In vergadering van 30 maart 2018 hechtte de Vlaamse Regering haar eerste principiële goedkeuring³ aan het ontwerp van decreet houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft directe lijnen en directe leidingen. De Vlaamse Regering gelastte tevens de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, hierover het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) in te winnen met het verzoek hun advies te verstrekken binnen een termijn van dertig dagen.

2. BESPREKING VAN DE ADVIEZEN VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRADEN

2.1. Non-advies van de SERV

Het advies van de SERV werd gevraagd op 30 maart 2018. De adviestermijn van dertig dagen is evenwel verstreken zonder dat een advies werd verstrekt. Conform artikel 21, derde lid van het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen hoeft, indien het advies niet tijdig is meegedeeld, er niet op te worden gewacht.

2.2. Non-advies van de Minaraad

De Minaraad heeft op 26 april 2018 laten weten geen advies te geven over het ontwerpdecreet (bijlage 3).

2.3. Facultatief advies van de VREG

De VREG gaf op 4 mei 2018 een facultatief advies (bijlage 4) met betrekking tot het ontwerpdecreet. Het grootste deel van het advies betreffen opmerkingen van de VREG over hoe zij het decreet in concreto zal toepassen. In haar advies maakt de VREG verder nog de volgende concrete bemerkingen met betrekking tot de tekst:

² Uit de op de website van de VREG opgelijste beslissingen blijkt dat er in de periode 2012 tot en met 2017 twee lijnen werden goedgekeurd voor de verbinding van windturbines in het jaar 2017, drie lijnen voor de verbinding van windturbines en één voor een WKK-installatie in het jaar 2014, en één lijn voor de verbinding van een windturbine in het jaar 2013, en één lijn voor de verbinding van een biomassa-installatie in het jaar in 2012. In totaal geeft dat zes positieve beslissingen en 15 negatieve beslissingen. Uit de door de VREG aangeleverde cijfers blijkt dat er momenteel vijf toegelaten directe lijnen zijn die de eigen site overschrijden en die aangesloten zijn op middenspanning, en drie toegelaten directe lijnen die de eigen site overschrijden en die aangesloten zijn op hoogspanning (max. 70 kilovolt).

³ VR 2018 3003 DOC.0309/1BIS

- De VREG stelt in vraag in hoeverre de meldingsplicht voor directe lijnen die de eigen site niet overschrijden wel nuttig is. Zij meent dat zonder gegevens over de ligging een beoordeling of de directe lijn al dan niet de eigen site overschrijdt niet mogelijk is.

De ligging van een directe lijn was altijd expliciet begrepen als behorende onder de meldingsplicht. Artikel 4.5.1, §1, tweede lid wordt in die zin verduidelijkt.

- De VREG maakt opmerkingen aangaande de eerste weigeringsgrond. Zij interpreteert het eerste deelcriterium terecht als een verwijzing naar de in artikel III.5.1.3 TRDE/TRDG bedoelde situatie. Dit wordt zo verder verduidelijkt in de memorie van toelichting.

De VREG vergist zich aangaande het weigeringscriterium aangaande privé-distributienetten echter in die zin dat een directe lijn niet noodzakelijk inhoudt dat hiervoor een steeds koppeling met het net nodig is. Via eilandwerking kan het immers steeds voorkomen dat een productie-installatie met één afnemer, onafhankelijk van het net, wordt verbonden. Dit is een acceptabele situatie. De weigeringsbepaling heeft echter tot doel te vermijden dat van die ene productie-installatie meerdere afnemers afnemen. In zo een geval wordt in de praktijk wel degelijk een privé-distributienet gecreëerd, wat niet de bedoeling kan zijn. Privé-distributienetten zijn immers, behoudens de expliciet in artikel 4.7.1, §2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 vermelde gevallen, principieel verboden. Deze bepaling heeft dan ook expliciet tot doel om te vermijden dat via de aanvraag van een directe lijn men in feite een privé-distributienet wil creëren. In zo een geval moet de VREG de aangevraagde toelating afwijzen en doorverwijzen naar de te volgen procedure vermeld in titel IV, hoofdstuk VII van het Energiedecreet. Ten einde tegemoet te komen aan de vraag van de VREG zal dit als een apart weigeringscriterium worden ingevoegd.

- Wat de opmerkingen van de VREG aangaande de weigeringsgronden “de rechten van de afnemers worden niet gewaarborgd” en “veiligheid van het net” betreffen: dit zijn criteria die reeds vandaag als weigeringsgrond voorkomen. De huidige dossierpraktijk kan op dit punt worden gevolgd, al is het wat de veiligheidskwestie betreft de bedoeling dat de VREG dit in elk dossier in concreto toetst en niet op basis van algemene principes.
- De VREG heeft bemerkingen bij de overgangsmaatregel voor bestaande installaties, waarvoor twee bijkomende criteria van toepassing zijn.

De *ratio legis* van deze maatregel is dat bestaande installaties die aan een net zijn aangesloten het net reeds belasten. Het is niet de bedoeling dat ten gevolge de versoepeling van de criteria die door dit ontwerpdecreet wordt doorgevoerd een bestaande productie-installatie om louter financieel-economische redenen van dat net los wordt gekoppeld omdat dit voor hetzij de afnemer, hetzij de producent financieel voordeliger zou zijn. In zo een geval moet bijkomend verplicht worden rekening gehouden met het feit of het wel maatschappelijk efficiënt is, efficiënt is voor de goede werking en uitbating van het net in kwestie om de installatie af te koppelen en vervolgens via directe lijn met één afnemer te verbinden, en wat de consequenties aangaande de impact op de distributienettarieven zijn die zo een afgekoppelde werking met zich meebrengt. In die zin bevinden dergelijke installaties zich in een volledig verschillende toestand ten opzichte van een nieuwe nog te bouwen installatie.

- De VREG bekritiseert de hoogte van de voorgestelde heffing op de exploitatie van directe lijnen en maakt opmerkingen aangaande het effect op het distributienettarief van de voorgestelde maatregel.

Het valt te verwachten dat door de versoepeling van de criteria waaronder het toegelaten is om een directe lijn aan te leggen, er een toename zal komen van het aantal toegelaten directe lijnen, al lijkt de VREG wel te overdrijven met betrekking tot het effect ervan op de nettarieven. Uit de situatie in Nederland, waar ongeveer gelijkaardige criteria van toepassing zijn als degene die door dit ontwerpdecreet worden geïntroduceerd, blijkt immers niet dat de aldaar geldende regelgeving tot een toevloed van lijnen heeft geleid. Meer nog, uit het openbaar register van directe lijnen dat door de Nederlandse Autoriteit Consument & Markt (ACM) wordt bijgehouden blijkt dat er in gans Nederland slechts 32 lijnen zijn. Uit het register blijkt verder dat op sommige lijnen zelfs meerdere verbruikers zijn aangesloten, wat conform de in artikel 4.1.5, §2, derde lid vastgestelde criteria zelfs niet mogelijk zou zijn. Overwegende dat de tarieven momenteel grotendeels gebaseerd zijn op kilowattuurbasis zou een toename van een beperkt aantal directe lijnen dan ook een eerder tarifair verwaarloosbaar effect genereren.

Ten einde de lasten van dergelijke lijnen beheersbaar te maken werd echter voorgesteld om een heffing in te stellen op de exploitatie van een dergelijke lijn zodat ook zij een maatschappelijk aanvaardbare bijdrage geven ter dekking van de kosten van het gewestelijke energiebeleid. 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. Dit laatste is ook hier het geval: de heffing zelf heeft tot doel ongeveer equivalent te zijn aan de vermeden distributiekosten. Zij heeft echter niet tot doel rekening te houden met de door de CREG vastgestelde tarieven. Die tarieven maken immers deel uit van de federale bevoegdheid en het komt aan het gewest niet toe om die in rekening te brengen.

De VREG merkt op dat door de inning door Vlabel er geen daling zou komen van de kosten van de openbare dienstverplichtingen. Vooreerst verliest de VREG uit het oog dat de netbeheerders geen te factureren diensten verstrekken aan de beheerder van een directe lijn zodat er geen juridische basis is tot het verwerken van de heffing in de facturatie. Een inningsmechanisme zoals bij de Vlaamse energieheffing is dan ook niet mogelijk. Tot slot gaat de VREG daarbij ook volledig voorbij aan het feit dat in de nota bij de eerste principiële goedkeuring was opgenomen dat de inkomsten uit deze heffing kunnen worden aangewend om via een DAEB-vergoeding de netbeheerders te compenseren voor de door hen uit te voeren openbare dienstverplichtingen, wat in dat geval dan weer een gunstige invloed op de distributietarieven met zich mee zou brengen.

- De VREG stelt vragen aangaande de toe te passen indexeringsformule. De decreettekst maakt duidelijk dat de indexering van de heffing is gebaseerd op het elektriciteitstarief uitgedrukt in kilowattuur en niet in kilowatt. Er wordt ook bedoeld de tarieven inzake afname en niet injectie, wat zal worden verduidelijkt in de decreettekst. Tarieven die niet op kilowatturbasis worden berekend maken op basis van de duidelijke bewoordingen van de tekst echter geen deel uit van de indexeringsformule. Aangezien in de indexeringsformule geen onderscheid wordt gemaakt qua spanningsniveau is het dan ook vreemd dat de VREG in haar vraagstelling ineens wel een (dan nog volgens haar niet werkbaar) dergelijk onderscheid maakt.
- De VREG meent dat het de betrokken netbeheerder (volgens haar meestal de beheerder van het plaatselijk vervoersnet of de transmissienetbeheerder) die de in het kader van de heffing noodzakelijke injectiemeter moet plaatsen.

Deze stelling kan niet worden gevolgd. Vooreerst dient de injectiemeter te worden geplaatst bij de productie-installatie en niet bij de afnemer zodat in geval van een directe lijn een eventuele achter de afnemer liggende netbeheerder niet relevant is. Ook verliest de VREG uit het oog dat bij directe lijnen in een situatie van eilandwerking er ook geen netbeheerder bestaat waar de afnemer van de productie-installatie ook op aangesloten is. Om redenen van uniformiteit werd dan ook gekozen om deze meetverplichting te centraliseren bij de elektriciteitsdistributienetbeheerder en niet te verspreiden over de verschillende type "achterliggende" netbeheerders, te weten de distributienetbeheerders, de beheerder van het plaatselijk vervoersnet van elektriciteit of de transmissienetbeheerder, en in theorie zelfs ook de beheerders van een gesloten distributienet of een toegelaten privé distributienet. Op die wijze heeft de VREG overigens een uniforme controle bevoegdheid over de verrekening van deze meetkosten in de tarieven, wat bij een verspreide slagorde (DNB-PVE-TNB) uiteraard niet het geval zou zijn.

- De slotconclusie van de VREG dat de voorgestelde maatregel een onrechtstreekse subsidiëring in het voordeel van de aanleggers van een directe lijn inhoudt is dan ook niet ernstig. De VREG verliest immers uit het oog dat het Europeesrechtelijk kader wel degelijk directe lijnen principieel al aan veel minder voorwaarden toelaat dan dat door het huidige Vlaamse regelgevende kader eraan wordt gesteld. De VREG verliest daarbij ook uit het oog dat zolang zijzelf een kilowattuur gebaseerd tarief hanteert elke vermeden kilowattuur die door een afnemer niet wordt verbruikt de facto minder inkomsten genereert in hoofde van de netbeheerder. Zijzelf heeft wat de gevallen van bv. back-up waarnaar ze alludeert overigens zelf alle middelen in handen om dit zo nodig te remediëren aangezien de situatie in feite niet onvergelijkbaar is met die zoals van toepassing bij de terugdraaiende teller waarbij de VREG zelf binnen haar tarifaire bevoegdheden de nodige regulerende maatregelen nam (cfr. prosumentarief).

3. AANPASSINGEN AAN HET ONTWERPDECREET

Aan het ontwerpdecreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- In het ontworpen artikel 4.5.2, §1, tweede lid wordt verduidelijkt dat de melding ook de ligging betreft.
- In het ontworpen artikel 4.5.2, §2, derde lid wordt het eerste criterium ontdubbeld.
- Aan het ontworpen artikel 14.3.2 wordt een tweede lid toegevoegd. De heffing wordt momenteel in het ontwerpdecreet immers gelinkt aan het aansluitingsniveau van de achterliggende afnemer, maar in geval die specifieke afnemer op diens eigen site is aangesloten op meerdere spanningsniveaus is er mogelijk onduidelijkheid met betrekking tot hoe het tarief moet worden toegepast. Daarom wordt bepaald dat indien de afnemer op diens eigen site aangesloten is op meerdere spanningsniveaus, het tarief dan wordt gehanteerd dat behoort tot het hoogste spanningsniveau waarop deze is aangesloten.
- In het ontworpen artikel 14.3.3 wordt verduidelijkt dat het gaat om het “elektriciteitsdistributienettarief per kilowattuur *voor afname*”.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er worden aan het ontwerp van decreet en aan het ontwerpbesluit geen wijzigingen aangebracht die een weerslag hebben op de begroting van de Vlaamse overheid.

5. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Er worden aan het ontwerp van decreet geen wijzigingen aangebracht die een weerslag op de lokale besturen hebben.

6. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er worden aan het ontwerp van decreet geen wijzigingen aangebracht die een impact op de lopende processen en activiteiten van het Vlaams Energieagentschap hebben.

7. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft directe lijnen en directe leidingen (bijlage 1), en de bijhorende memorie van toelichting (bijlage 2);
- 2° de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, te gelasten over voornoemd ontwerp van decreet het advies in te winnen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, met het verzoek het advies te verstrekken binnen een termijn van 30 dagen.

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

Bijlagen:

1. het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake energie;
2. de bij het ontwerpdecreet horende memorie van toelichting;
3. het non-advies van de Minaraad d.d. 26 april 2018;
4. het advies van de VREG d.d. 4 mei 2018.