



DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

# QUATER-NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- **Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de kentaken van de VREG in functie van de hervorming tot één overkoepelende Vlaamse nutsregulator**
  - **Principiële goedkeuring met het oog op de adviesvraag aan de VREG, de SERV en de MINA-raad**

## Samenvatting

Naast mededingingsautoriteiten met algemene en ruime bevoegdheden over alle bedrijfstakken heen, zijn er de afgelopen jaren, zoals in de meeste andere Europese landen, voor specifieke sectoren sectorale regulatoren of reguleringsinstanties opgericht. Dergelijke sectorale regulatoren spelen een belangrijke rol in geliberaliseerde markten en/of nutssectoren zoals energie, water, telecom, transport.... Soms wordt er voor elke markt een afzonderlijke regulator voorzien, maar er zijn vaak ook regulatoren die meerdere markten combineren, vooral wanneer markten sterk verweven zijn. Ook omwille van coherentie en efficiëntie worden soms multisectorregulatoren opgericht. In het bijzonder werken veel personen en diensten versnipperd rond toezicht, regelgeving, reguleren... in verband met leidinggebonden activiteiten, zelfs als ze niet altijd de naam of functie van regulator hebben. Gezien deze activiteiten van al deze personen en diensten zeer gelijklopend zijn, en om als 'regulator' over voldoende kennis en slagkracht te beschikken ten opzichte van (grote) monopolisten, is een integratie gewenst. Om die redenen zal in uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord één overkoepelende Vlaamse nutsregulator voor netgebonden infrastructuur opgericht worden. Aangezien de VREG momenteel een parlementaire instelling is, zal deze omvormingsoperatie worden geïnitieerd via een parlementair initiatief. Parallel met dat parlementair initiatief wordt via dit ontwerpdecreet een kerntakendebat gevoerd met betrekking tot een aantal niet-Europeesrechtelijke taken die de energieregulator thans uitvoert met betrekking tot groenestroomcertificaten, warmtekrachtcertificaten garanties van oorsprong en de opmaak van sociale statistieken.

## 1. SITUERING

### A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

BELEIDSDOMEIN: Omgeving

BELEIDSVELD: Energie &amp; Omgeving

## B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het wetgevingstechnisch en taaladvies nr. 2023/114 werd op 28 maart 2023 bekomen.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 7 april 2023 verkregen. Voor een bespreking ervan zie *infra* punt 3.A.2.

Het begrotingsakkoord werd op 25 mei 2023 verkregen.

## **2. INHOUD**

### A. ALGEMENE TOELICHTING

#### **1. Inleiding: de situatie “as is”**

Momenteel is de regulerende bevoegdheid aangaande netgebonden infrastructuur en materie verspreid over verschillende entiteiten. Hierna wordt eerst een overzicht geboden van de actuele verdeling.

##### 1.1. Elektriciteit en aardgas

De VREG is opgericht in december 2001 als een Vlaamse Openbare Instelling bij de vrijmaking van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt. In 2006 is de VREG omgevormd tot een publiekrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid (EVA), onder toezicht van de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid. Dat gebeurde in het kader van de oefening “beter bestuurlijk beleid”.

Sinds februari 2017 is de VREG een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid. Ze staat onder toezicht van het Vlaams Parlement. Het Energiedecreet van 8 mei 2009 (Hoofdstuk I van titel III) regelt de taken, bevoegdheden, werking en bestuur van de VREG. De Vlaamse energieheffing die via de elektriciteitsfactuur wordt geïnd en waarvan de inkomsten toekomen aan het Energiefonds dient conform artikel 3.2.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 mede tot financiering van de VREG. Het Energiefonds financiert de werking van de VREG via een dotatie. De personeelsleden van de VREG zijn daarbij gebonden door het beroepsgeheim.

Een belangrijk deel van de bevoegdheid van VREG over elektriciteit en aardgas komt rechtstreeks uit Europese regelgeving.

De decretale taken van de VREG zijn gegroepeerd in:

- Reguleren van de elektriciteits- en gasmarkt in het Vlaams Gewest:
  - Opstellen van technische regels (Technische Reglementen) voor de distributienetten en het plaatselijk vervoersnet.
  - De tariefmethodologie en tariefstructuur vaststellen.
  - Het maximaal toegelaten inkomen bepalen.
  - De distributienettarieven voor elektriciteit en aardgas in het Vlaams gewest goedkeuren (sinds 2014).
  - Investeringsplannen goedkeuren.
- Controleren van de elektriciteits- en gasmarkt in het Vlaams Gewest:

- De aardgasdistributienetbeheerders en de elektriciteitsdistributienetbeheerders aanwijzen en opvolgen of ze hun wettelijke verplichtingen nakomen.
- Leveringsvergunningen toekennen aan leveranciers die in Vlaanderen elektriciteit en aardgas willen leveren via respectievelijk het elektriciteitsdistributienet of het plaatselijk vervoersnet van elektriciteit en het aardgasdistributienet. Opvolgen of ze zich houden aan de opgelegde wettelijke verplichtingen.
- De markt monitoren en daarover informeren.
- Groenestroom- en warmtekrachtcertificaten en garanties van oorsprong toekennen en ze beheren in een online databank.
- Adviseren van beleidsmakers over nodige of gewenste aanpassingen van de regelgeving rond energie.
- Informeren over de energiemarkt in het Vlaamse Gewest.
- Aanbieden van een online leveranciersvergelijking (de V-Test®) voor gezinnen en kmo's.
- Bemiddelen en beslechten van geschillen tegen de elektriciteitsnetbeheerders en aardgasdistributienetbeheerders wat betreft hun verplichtingen die volgen uit het Energiedecreet van 8 mei 2009 en de uitvoeringsbepalingen.

## 1.2. Thermische energie

Op 1 april 2019 werd een nieuw regelgevend kader van kracht waarin aan de VREG er een aantal regulerende taken en bevoegdheden werd toegewezen met betrekking tot thermisch energie (warmte en koude).

Het Energiedecreet van 8 mei 2009 en Energiebesluit van 19 november 2010 leggen een aantal taken en bevoegdheden van de VREG inzake warmtenetten vast:

- De VREG informeert marktactoren en warmte-afnemers over de werking van warmtenetten.
- Daarnaast informeert de VREG afnemers over de prijzen en voorwaarden die warmteleveranciers hanteren, en kan er eventueel een objectieve vergelijking tussen prijzen en voorwaarden aangeboden worden.
- De VREG heeft adviserende taken met betrekking tot warmtenetten.
- De VREG houdt toezicht op de kwaliteit van dienstverlening van warmteleveranciers. De VREG is verder belast met het toezicht op de zekerheid en betrouwbaarheid van warmtenetten, en op de kwaliteit van dienstverlening van de warmtenetbeheerders. Daarnaast houdt de VREG toezicht op de naleving van de bepalingen van het Energiedecreet van 8 mei 2009 rond warmtenetten en de bijbehorende uitvoeringsbepalingen.
- De VREG is bevoegd voor het opstellen van een technisch reglement voor warmte- en koudenetten, indien noodzakelijk.
- De VREG is belast met de bemiddeling en beslechting van geschillen tegen de warmte- of koudenetbeheerders wat betreft hun verplichtingen die volgen uit het decreet en de uitvoeringsbepalingen.

In tegenstelling tot elektriciteit en gas is er geen bevoegdheid bij de VREG voor wat betreft de distributienettarieven voor thermische energie. Dit is immers ook na de Zesde Staatshervorming nog steeds een federale bevoegdheid gebleven.

### 1.3. Drinkwater

De WaterRegulator is bevoegd voor drinkwater en is sinds 2009 een sub-entiteit van de Vlaamse Milieumaatschappij (hierna: VMM). De personeelsleden van de WaterRegulator zijn daarbij gebonden door het beroepsgeheim, ook ten aanzien van de andere personeelsleden van VMM en de Vlaamse overheid. De WaterRegulator werkt binnen VMM samen met de diensten die toezicht houden op de waterbedrijven om een afgestemde aanpak te verzekeren en (indirect) toezicht te houden op de waterfactuur. Op regelmatige basis wordt er overlegd met de Vlaamse watermaatschappijen ter verbetering van de regulering en voor verhoging van de transparantie in de sector. Daarbij wordt ook de sectorvereniging AquaFlanders betrokken.

In tegenstelling tot de elektriciteits- en gasector, die ontbundeld zijn, is de drinkwatersector vandaag verticaal geïntegreerd in publieke drinkwatermaatschappijen.

De taken van de WaterRegulator zijn opgenomen in het decreet betreffende het integraal waterbeleid:

- Inventariseren, evalueren, adviseren en rapporteren over alle aangelegenheden met betrekking tot water bestemd voor menselijke aanwending.
- Advies geven en voorstellen voorleggen aan de Vlaamse Regering.
- Door middel van onder meer de kostenstructuur, de boekhouding en de daaraan gekoppelde maatstafconcurrentie de prestaties en de efficiëntie van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk vergelijken.
- Op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse Regering studies uitvoeren.
- Inventariseren, evalueren en rapporteren over onder meer openbare dienstverplichtingen, het waterverkoopreglement, de maatstafconcurrentie van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk.

De exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk kunnen geen tariefverhoging toepassen of nieuwe tarieven invoeren zonder voorafgaandelijke aanvraag bij de WaterRegulator en zonder diens akkoord.

### 1.4. Afvalwater – rioleringen

De lokale inzameling van het afvalwater via de openbare riolen en grachten en de lokale zuivering ervan in kleinschalige waterzuiveringsinstallaties behoren tot de gemeentelijke saneringsverplichting, waarbij de drinkwatermaatschappij saneringsplichtig is, en daaraan zelf invulling kan geven ofwel via overeenkomst met derde partij (rioolbeheerder).

De uitvoering van deze saneringsverplichting gebeurt door een rioolbeheerder. In de meeste gemeenten is dit ofwel het waterbedrijf (Water-link, De Watergroep, Pidpa, Farys, Aquaduin, AGSO Knokke-Heist) ofwel overgedragen aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband (Fluvius). In totaal 90 gemeenten zijn zelf rioolbeheerder en verantwoordelijk voor de uitvoering van de saneringsverplichting.

Toezicht gebeurt door de VMM. Jaarlijks moeten rioolbeheerders rapporteren over het eigen rioolbeheer, zowel voor wat betreft ecologische indicatoren als economisch naar kosten, uitgaven en inkomsten.

Middelen komen grotendeels uit de saneringsbijdrage via de waterfactuur. Hier geldt een maximumtarief dat Vlaams is vastgelegd. Andere middelen zijn afkomstig uit Vlaamse subsidies en gemeentelijke tussenkomst.

Zoals voorzien in de nota STROOMversnelling (VR 1/7/2022) zal de gemeentelijke sanering in de toekomst op een analoge resultaatgerichte manier aangestuurd worden als Aquafin, met duidelijke verantwoordelijkheden en doelstellingen. Rioolbeheerders die hun gemeentelijke doelstellingen niet halen, moeten de toezichthouder transparant aangeven hoe dit komt en welke stappen ze (inclusief timing) zullen ondernemen om de doelstellingen te halen.

De jaarlijkse rapportering over kosten, opbrengsten en kasstromen wordt verdergezet en de analyse- en controlecapaciteit van de regisseur/toezichthouder wordt versterkt via verschuiving van bestaande middelen. Net zoals bij Aquafin, wordt de gemeentelijke rapportering geoptimaliseerd naar een resultaatgericht toezicht. Een aansturing op doelstellingen verhoogt responsabilisering, bepaalt duidelijke verantwoordelijkheden maar geeft de actoren meer flexibiliteit in hun dagelijkse werking in de plaats. Op die manier wordt de sector maximaal aangestuurd voor een efficiënte aanwending van de beschikbare middelen.

### 1.5. Afvalwater – zuivering (Aquafin)

Aquafin staat in voor de uitbouw en de exploitatie van de bovengemeentelijke saneringsinfrastructuur in Vlaanderen (zgn. taken van algemeen belang).

In tegenstelling tot andere nutsinfrastructuur ligt de focus op uitbouwen van zuiveringsinfrastructuur om de waterkwaliteit in beken en rivieren te verbeteren en in functie van de Europese kaderrichtlijn water. De investeringskosten worden door Aquafin gefinancierd op 30 jaar. De werkingskosten die Aquafin kan factureren zijn prestatie-afhankelijk via een prestatievergoedingsmodel. De aflossing van de investeringskosten en de werkingskosten worden door Aquafin doorgerekend aan de watermaatschappijen. De watermaatschappijen rekenen die kosten deels aan via de integrale drinkwaterfactuur. Het tarief op de drinkwaterfactuur ligt vast en wordt bepaald door de Vlaamse Regering. Het saldo komt uit het MINA-fonds/Vlaamse begroting. Het proces om budgetten vast te leggen volgt de begrotingscyclus VR.

De taken van algemeen belang en de wijze waarop ze worden uitgevoerd, zijn vastgelegd bij decreet.

De VMM controleert als toezichthouder de prestaties van Aquafin. Het aangepast decreet (3de PG) voorziet binnenkort een hogere graad van responsabilisering met een resultaatgerichte aansturing aan de hand van doelstellingen en sterk vereenvoudigde procedures. Tegelijk wordt het toezicht dat voorheen was opgesplitst in een resp. ecologisch en resp. financieel toezicht samengevoegd. Aquafin zal in haar ondernemingsplan moeten verduidelijken hoe ze haar resultaten zal behalen; deze zullen ter goedkeuring voorgelegd worden aan de regering. De goede werking van Aquafin zal in de toekomst opgevolgd worden aan de hand van een aantal kritische prestatie-indicatoren (KPIs), bijvoorbeeld de zuiveringsprestaties, het ecologisch resultaat van de investeringen. Daarmee wordt afgestapt van de huidige zware procedures in het kader van de opvolging van individuele investeringsprojecten met operationele tussenkomst en voorafgaandelijke goedkeuringen. Nieuw is ook dat de Vlaamse overheid niet langer het investeringsprogramma opstelt. Aquafin bepaalt dat autonoom, op basis van de afspraken die hierover worden gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst tussen het Vlaamse Gewest en Aquafin. VMM zal toezicht houden op organisatieniveau, met nadruk op proces- en portefeuilleniveau (meer vergelijkbaar met audits). Ook krijgt VMM het recht om de uitvoering van nieuwe investeringen op het investeringsplan te schorsen.

### 1.6. CO<sub>2</sub> en waterstof

Naast de hierboven beschreven verdeling, wordt ook regelgeving in verband met andere types van leidinggebonden netwerken voorbereid, zoals CO<sub>2</sub> en waterstof.

- Voor wat betreft CO<sub>2</sub> wordt het finaliseren van de regelgeving verwacht in de loop van 2023. Het ontwerp van decreet over het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest werd op 31 maart 2023 een eerste keer principiële goedgekeurd door de Vlaamse Regering.
- De finale goedkeuring en aanneming van de regelgeving rond waterstof wordt ten vroegste in 2024 verwacht na omzetting van de herziene Gasrichtlijn. De Vlaamse Regering hechtte in vergadering van 7 juli 2023 haar eerste principiële goedkeuring aan een ontwerpdecreet hieromtrent.

Het is logisch dat, als er één eengemaakte nutsregulator wordt opgericht, deze op termijn ook taken krijgt aangaande deze materies.

## 2. Gewenste situatie: naar één Vlaamse nutsregulator

### 2.1. Inleiding

Vandaag is, met het oog op kennisdeling en voortdurende verbetering, al regelmatig overleg met de waterregulatoren uit de andere gewesten en via het Europees netwerk WAREG. Een zelfde soort overleg bestaat onder energieregulatoren: FORBEG op Belgisch niveau en Europees overleg binnen CEER en ACER. Ook onder regulatoren uit verschillende nutssectoren bestaat deze uitwisseling, bijvoorbeeld tussen de Waterregulator, de VREG en de CREG, maar ook internationaal bij de OESO met het Netwerk voor Economische Regulatoren. De transities en de parallellen tussen de netgebonden infrastructuur indachtig, zijn de voordelen van een bundeling van de expertise met betrekking tot de regulerende taken in Vlaanderen een evidentie. Zo zijn tal van analogieën te trekken tussen de energiesector en de watersector: aanleg en onderhoud van netten, asset management, systeembeheer, plaatsen van digitale meters, verschillen tussen verbruik en (net)afname omwille van eigen productie, opslag (thuisbatterij en regenwaterput), fraude (aftappen voor de meter), opvolging van de kwaliteit van de dienstverlening, discussies over tarieven op basis van volume of capaciteit, eventuele time of use tarieven, beoordeling van noodzakelijke investeringsplannen...

Ook de SERV gaf in het achtergronddocument: Bestuurlijke randvoorwaarden voor adequate marktregulering door onafhankelijke regulatoren van 11 maart 2013<sup>1</sup> aan dat *“De meeste opgerichte regulatoren zijn sectoraal van aard, eerder dan multisectoraal. Dit creëert transparantie- en coördinatieproblemen (naast mogelijk dubbelwerk en suboptimale inzet van middelen), zeker als ten gevolge van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen de grenzen tussen markten vervagen.”* In haar advies over de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 11 maart 2013<sup>2</sup> vraagt de SERV zelfs expliciet *dat zou worden bekeken of het wenselijk is om sommige onafhankelijke regulatoren in Vlaanderen te integreren tot één regulator (bv. de VREG en de regulator voor de watersector).*

Het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 stelt dan ook: *“Er wordt in Vlaanderen één overkoepelende regulator uitgewerkt voor netgebonden infrastructuur (elektriciteit, gas, warmte, kabel, water, riolering,...) en media. In dit kader coördineren en rationaliseren we de (toezichthoudende, regulerende, adviserende, ...) taken waarmee de overkoepelende regulator belast wordt.”*

<sup>1</sup> [https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_RAP\\_2013031L\\_regulatoren.pdf](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_RAP_2013031L_regulatoren.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_ADV\\_2013031L\\_Regulatoren\\_VREG.pdf](https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_ADV_2013031L_Regulatoren_VREG.pdf)

Het bundelen van regulatorische taken voor nutssectoren is niet uniek. Ook in de ons omringende landen en regio's ontstond overal een groot aantal regelgevende instanties uit de liberalisering van de consumentenindustrie, het einde van de staatsmonopolies en de noodzaak om zich aan te passen aan de Europese regelgeving. In verschillende van deze landen heeft dit geleid tot het bundelen van sectoren binnen één regulator. Multisectorale regulatoren kunnen schaarse middelen, zoals personeel, financiën en technische kennis of expertise beter optimaliseren.

In 2017 werden de bevoegdheden van de Brusselse energieregulator BRUGEL uitgebreid met drie nieuwe opdrachten met betrekking tot de drinkwatersector: de controle van de waterprijs (opstellen van tariefmethodologieën en goedkeuring van de tarieven van de sector), de goedkeuring van de algemene voorwaarden en de oprichting van een bemiddelingsdienst. BRUGEL heeft ook een opdracht tot verlening van advies aan de overheid over alles wat verband houdt met de werking van de gewestelijke watersector.

Ook in Noord-Ierland is het reguleren van de nutsdiensten elektriciteit, gas, water en riolering ondergebracht in één nutsregulator, de Utility Regulator.<sup>3</sup> In Italië is er één regulator voor de sectoren elektriciteit, aardgas, water, riolering en stadsverwarming.<sup>4</sup> In Bulgarije is er een regulator voor de sectoren elektriciteit, warmte, aardgas, water en riolering.<sup>5</sup> In Letland is er een regulator voor de sectoren energie, elektronische communicatie, post, gemeentelijk afvalbeheer en waterbeheer.<sup>6</sup> Sinds 2013 zijn in Spanje de zes afzonderlijke regulatoren voor elektronische communicatie en audiovisuele communicatie, de markten voor elektriciteit, aardgas en hernieuwbare energie, de postsector, de luchthaventarieven en de spoorwegsector ondergebracht in één regulator.<sup>7</sup> In Nederland werd, naast andere sectoren, de regulering van de energiemarkt (de elektriciteitssector en de gasector) en van de vervoermarkt (de spoorsector, de luchtvaartsector, het openbaar vervoer en het loodswezen) ondergebracht binnen de Nederlandse Mededigingsautoriteit (NMa) in een zgn. Energiekamer en een Vervoerkamer.<sup>8</sup> In Nederland is water niet opgenomen in de taken van NMa.

Een volledig overzicht is te vinden vanaf pagina 21 in een rapport<sup>9</sup> van april 2020 van CEER waaruit blijkt dat 10 van de 24 ondervraagde regulatoren multi-sectorale regulatoren zijn die de sector energie combineren met andere sectoren.

Door het bij elkaar brengen in één organisatie van mensen die gelijkaardige – complementaire taken doen, stijgt de efficiëntie. De samenvoeging van de afdeling EKG (energie en klimaat bij departement Omgeving) en het Vlaams Energieagentschap (VEA) tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) is daarvan een voorbeeld. Vroeger was het mogelijk dat tegenstrijdige adviezen werden gegeven, dat studies twee keer werden uitbesteed of dat de beide diensten andere prioriteiten of IT-toepassingen gebruikten. Door de integratie van EKG bij VEKA kunnen de bestaande medewerkers en budgetten van beide organisaties samen veel beter ingezet worden.

Ook bij regulatoren is dat het geval. Multisectorale regulatoren kunnen schaarse middelen, zoals personeel, financiën en technische kennis of expertise beter optimaliseren. Door het bij elkaar brengen in één organisatie van mensen die gelijkaardige – complementaire taken doen, stijgt de efficiëntie. Een voorbeeld van complementaire activiteiten, zijn de taken die te maken hebben met prijsregulering. Zo bundelen we de expertise om tariefplannen, de kostenstructuur, de boekhouding, de prestaties en de efficiëntie van intercommunales door te lichten. Zo bewaken we

<sup>3</sup> <https://www.uregni.gov.uk/>

<sup>4</sup> <https://www.arera.it/it/inglese/index.htm>

<sup>5</sup> <https://www.dker.bg/en/home.html>

<sup>6</sup> <https://www.sprk.gov.lv/en/content/about-us>

<sup>7</sup> <https://www.cnmc.es/en/sobre-la-cnmc/que-es-la-cnmc>

<sup>8</sup> <https://www.acm.nl/nl>

<sup>9</sup> <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/e562f091-f370-8357-cf2a-59c8e466b1f5>

ook dat er geen sprake is van kruissubsidiëring. Verder wordt de kennis gebundeld over de kostentoerekening aan doelgroepen, tariefstructuren, sociale correcties enz.

## 2.2. Scope (sectoren) van de Vlaamse Nutsregulator

Een overkoepelende Vlaamse Nutsregulator gaat over al de netgebonden infrastructuur voor fluïda in de ruime zin van het woord. Concreet gaat het om:

- elektriciteit (distributie en lokaal transport)
- aardgas (distributie)
- warmte (verdeling, eventueel ook productie en verkoop)
- riolering (ophalen en zuiveren)
- drinkwater (productie, transport, opslag, distributie en verkopen)

Op termijn ook H<sub>2</sub> (productie, distributie) en CO<sub>2</sub> (ophalen en bestemming), waarvan het model nog moet worden vormgegeven.

In afwijking van het Regeerakkoord wordt de sector media niet betrokken. De Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) is de onafhankelijke toezichthouder voor de Vlaamse audiovisuele media. Hij ziet er op toe dat de mediaregelgeving zoals beschreven in het Mediadecreet, in Vlaanderen nageleefd wordt. De VRM komt tussen bij eventuele geschillen en behandelt klachten over en meldingen van mogelijke inbreuken op de regelgeving. Voorts waakt hij specifiek over de bescherming van minderjarigen en over onpartijdigheid op de Vlaamse radio en tv. Tot slot beheert de VRM de toekenning van mediavergunningen aan Vlaamse audiovisuele media. De netgebonden infrastructuur van de mediasector zit bij het federale BIPT – enkel in geval van een regionalisering van die bevoegdheid lijkt het wel zinvol om een integratie van de Vlaamse BIPT en de Vlaamse Nutsregulator te verwezenlijken.

## 2.3. Activiteiten – taken van de Vlaamse Nutsregulator

De bestaande taken van de VREG en de WaterRegulator zullen in principe, op een paar uitzonderingen m.b.t. de VREG na (zie infra), worden overgenomen door de Vlaamse Nutsregulator. De taken en bevoegdheden van de Vlaamse Nutsregulator zijn gedifferentieerd per sector en zijn te bepalen in sectorale regelgeving. Het kan bijvoorbeeld om volgende taken gaan:



<b>Transparantie en Mededinging</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• concurrentie op gang brengen waar concurrentie mogelijk is, en vervolgens de mededinging bevorderen</li> <li>• toezicht op het marktgedrag en de economische prestaties van ondernemingen</li> </ul>
<b>Marktregulering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• regulering van de toegang tot de markt en de netwerken en vermijden van discriminatie op het vlak van toegang tot de infrastructuur</li> <li>• controleren van de naleving van wettelijke regels en de (kwaliteits)normen en verplichtingen inzake universele dienstverlening, openbare dienstverplichten e.d</li> </ul>
<b>Prijsregulering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• regulering van kosten en investeringen van de (overblijvende) monopolist</li> <li>• prijscontrole en toezicht op zijn tarifieringspolitiek</li> </ul>
<b>Technische regulering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• regulering op het vlak van standaardisering, stabiliteit, kwaliteit, veiligheid, privacy enz.</li> <li>• controleren van de naleving van technische regels en verplichtingen inzake leveringszekerheid, (product)kwaliteit e.d.</li> </ul>
<b>Afgeleide taken</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• geschillenbeslechting</li> <li>• beleidsadvisering</li> <li>• bewaking van de efficiëntie in de implementatie van sociale en ecologische regelgeving in het gereguleerde marktsegment</li> </ul>

Een deel van deze taken worden uitgevoerd door diensten van de Vlaamse overheid die vandaag niet een titel als 'regulator' hebben, maar o.a. ook 'financieel toezicht'... Deze nota is dus niet beperkt tot wie vandaag reeds 'regulator' wordt genoemd.

#### 2.4. Organisatie van de Vlaamse Nutsregulator

In de praktijk zal de operationalisering van de Vlaamse Nutsregulator geschieden via de omvorming van de bestaande VREG tot de Vlaamse Nutsregulator. Aangezien de VREG een parlementaire instelling is zal deze omvorming, die ook wijzigingen aan de interne governance zal bevatten, geschieden via een parlementair initiatief.

#### 2.5. Kerntakendebat van de energieregulator

Parallel met de omvorming dient een debat te worden gevoerd aangaande welke taken best bij de regulator zitten en welke bij de administratie. Een aantal taken die thans bij de VREG zitten zijn immers taken die geen regulatoire taken per sé zijn en waarvan het niet Europeesrechtelijk is vereist dat ze door de regulerende instantie worden uitgevoerd, te weten:

- a) het toekennen van groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten (artikel 7.1.3 en 7.1.4 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 en titel VI, hoofdstuk I en II van het Energiebesluit van 19 november 2010);
- b) het toekennen van garanties van oorsprong (titel VII, hoofdstuk I/1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 en titel VI, hoofdstuk II/3 van het Energiebesluit van 19 november 2010);
- c) de opmaak van de sociale statistieken (artikel 5.7.1 van het Energiebesluit van 19 november 2010).

a) Vandaag staan respectievelijk de netbeheerder, wat betreft standaarddossiers<sup>10</sup>, en het VEKA, wat betreft expertisedossiers<sup>11</sup>, conform artikel 6.1.2, e.v. en 6.2.2, e.v. van het Energiebesluit van 19 november 2010 reeds in voor de behandeling en verwerking van aanvragen voor het verkrijgen van groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten. Het is het VEKA dat instaat voor de berekening van het aantal toe te kennen groenestroomcertificaten (art. 6.1.7 Energiebesluit van 19 november 2010) of warmtekrachtcertificaten (art. 6.2.7 Energiebesluit van 19 november 2010). Momenteel staat de VREG in voor enerzijds de toekenning van de groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten, en het beheer van de certificaten-databank, en anderzijds voor de handhaving van de quotaverplichtingen in hoofde van de leveranciers en de transparantie van de certificatenmarkt.

Wat het beheer van de certificaten-systemen betreft, zou het VEKA dus het beheer van de certificaten-databank, de handelsgegevens en de formele toekenning van certificaten kunnen overnemen, maar de overige regulerende taken die via het Energiedecreet van 8 mei 2009 aan de VREG zijn toegewezen en rechtstreekse contacten met leveranciers vereisen en vooral te maken hebben met taken rond controle en sancties van die leveranciers, blijven beter bij de Vlaamse Nutsregulator. Het gaat om taken zoals toezicht op de naleving van de certificaten-quota, het opleggen van eventuele administratieve geldboetes aan houders van leveringsvergunningen die niet aan die verplichting voldoen, de jaarlijkse opmaak van een certificaten-marktrapport, het rapport inzake de doorrekening van de certificatenkosten, transparantie bij de verkoop door de netbeheerders van certificaten die ze zelf tegen minimumsteun aanschaffen, enz. ...

b) De VREG heeft de voorbije jaren de ontwikkeling van een Vlaams systeem voor het toekennen van garanties van oorsprong (GvO's) getrokken. Vlaanderen is hiermee een voorloper binnen Europa.

Er is dan ook in het Energiedecreet van 8 mei 2009 een kader voorzien voor de toekenning van garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en voor groen gas (biogas, biomethaan, groene waterstof) en andere energiebronnen/vormen. Voor wat betreft energievormen uit hernieuwbare energiebronnen is dit decretaal kader via het Energiebesluit van 19 november 2010 verder volledig uitgewerkt in een operationeel kader. De VREG is aangeduid als productiecoördinator<sup>12</sup> om het overkoepelend kader te coördineren, het VEKA berekent het aantal toe te kennen garanties voor groene stroom (excl. PV) en voor groene warmte, Fluxys voor gasvormige hernieuwbare energiebronnen (incl. groene waterstof) en de netbeheerders voor PV. Dit zijn de zogenaamde productieregistratoren. De juridische toekenningsstap gebeurt door de VREG (als "Issuing Body") op basis van de data die de VREG krijgt van de productieregistratoren<sup>13</sup>.

Het is ook van belang om vanuit Vlaanderen verder mee te werken aan een Europese databank die Europese uitwisseling faciliteert en fraude vermijdt. De VREG volgt de werkzaamheden hierrond momenteel constructief en actief op binnen onder meer de Association of Issuing Bodies. In de praktijk is uitwisseling al mogelijk met andere landen met een erkend issuing body (bijv. voor wat betreft biogas en biomethaan). Door databanken van unieke issuing bodies per regio te

<sup>10</sup> Volgens art. 1.1.1, §2, 97°/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010 zijn dit "dossier inzake de aanvraag tot toekenning van groenestroomcertificaten en garanties van oorsprong aan een installatie die elektriciteit produceert uit zonne-energie, met inbegrip van de wijzigingen, rapporteringen en controles in dit dossier na de goedkeuring ervan".

<sup>11</sup> Volgens art. 1.1.1, §2, 40°/3/1° van het Energiebesluit van 19 november 2010 zijn dit "een dossier over de aanvraag tot toekenning van groenestroomcertificaten, warmte-krachtcertificaten en garanties van oorsprong aan een warmte-krachtinstallatie of installatie die elektriciteit produceert uit hernieuwbare energiebronnen, met uitzondering van zonne-energie, met inbegrip van de wijzigingen, rapporteringen en controles in dit dossier na de goedkeuring ervan".

<sup>12</sup> Conform artikel 1.1.1, §2, 81°/3 van het Energiebesluit van 19 november 2010 is dit de instantie die het overzicht bewaart op de hoeveelheid energie die recht geeft op de toekenning van garanties van oorsprong en die de consistentie en kwaliteit bewaakt van de activiteiten van de productieregistratoren.

<sup>13</sup> Conform artikel 1.1.1, §2, 81°/4 van het Energiebesluit van 19 november 2010 is dit de instantie die de aanvraag tot toekenning van garanties van oorsprong behandelt en de hoeveelheid elektriciteit, gas, warmte of koude die in de installatie wordt geproduceerd, registreert en controleert.

koppelen, kan fraude en dubbeltelling worden vermeden. Om dubbeltelling te vermijden, zal er ook een koppeling moeten komen tussen garanties van oorsprong en nog te ontwikkelen certificatie.

Het is de bedoeling dat het VEKA vanaf 1 januari 2024 met betrekking tot die zaken start met het creëren van interne kennisopbouw met het oog op verdere beleidsvoorbereiding aangaande garanties van oorsprong. Er wordt verder voorgesteld om op termijn de taken als productiecoördinator (toekenning op maandbasis, rapportering over handel in garanties van oorsprong,...) aan het VEKA over te dragen zodat de VREG zich kan concentreren op haar regulatoire taakstelling. Een dergelijke overdracht zou ook als voordeel hebben dat expertise wordt gegroepeerd en een duidelijkere taakverdeling wordt gecreëerd, er meer transparantie is voor aanvragers, er maximale beleidscoherentie ontstaat en betere informatie-uitwisseling en besluitvorming.

c) Artikel 5.7.1 van het Energiebesluit van 19 november 2010 bepaalt dat de leveranciers en de netbeheerders jaarlijks voor 31 maart een hele reeks sociale statistieken aanleveren aan de VREG. De VREG stelt die gegevens jaarlijks voor 31 mei ter beschikking van de Vlaamse minister, bevoegd voor de energie. Die minister kan de lijst met opgevraagde gegevens verder aanvullen en uitbreiden. De VREG verwerkt de ruwe data tot hanteerbare en publiceerbare tabellen, die als bijlage worden gevoegd bij het sociaal rapport dat elk jaar in juni wordt gepubliceerd.

Het VEKA gebruikt de sociale statistieken in functie van de monitoring en evaluatie van de beleidsmaatregelen en van de sociale openbaardienstverplichtingen, alsook in het kader van beleidsvoorbereiding en als proxy meting voor (de evolutie van) energiearmoede. Frequente aanpassingen van de sociale statistieken gebeuren dan ook eerder onder impuls van het VEKA met het oog op beleidsdoelen en/of gelinkt aan wijzigingen in de bestaande energieregelgeving dan op initiatief van de VREG.

Het beheer van de sociale statistieken zou het VEKA ondersteunen bij haar nieuwe taak in verband met de coördinatie van de opmaak van het Sociaal Klimaatplan dat de besteding zal vastleggen van de middelen van het Sociaal Klimaatfonds die aan het Vlaamse Gewest zijn toegewezen. Het Sociaal Klimaatfonds wordt door de EU opgericht om ongewenste sociale effecten van de invoering van een nieuw ETS-systeem voor gebouwen en wegtransport te temperen. De opdrachten en werking van het Sociaal Klimaatfonds worden geregeld via een aparte verordening die op 18 april 2023 werd aangenomen. De financiering van het Sociaal Klimaatfonds is geregeld in de ETS-richtlijn. Een deel van de veilingopbrengsten van het nieuwe ETS-systeem zal worden herverdeeld onder de lidstaten. Het Sociaal Klimaatfonds zal middelen ter beschikking stellen voor de periode 2026-2032. Om de middelen uit het Sociaal Klimaatfonds effectief te krijgen, moeten lidstaten een Sociaal Klimaatplan opstellen. Deze plannen moeten volledig coherent zijn met de nationale energie- en klimaatplannen. Het eerste Sociaal Klimaatplan zou moeten worden ingediend tegen 30 juni 2025. De scope van het Sociaal Klimaatplan wordt gedetailleerd in de verordening vastgelegd. Het plan moet gericht zijn op de aanpak van energiearmoede, zowel via tijdelijke inkomenssteun als ondersteuning voor investeringen om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te reduceren. De Commissie zal de plannen beoordelen op relevantie, effectiviteit, efficiëntie en coherentie. Binnen zes maanden na de indiening van het plan, communiceert de Commissie een besluit. Dat besluit bevat ook de financiële toewijzing van de middelen die in schijven worden uitbetaald nadat de lidstaat alle relevante mijlpalen en streefdoelen die met betrekking tot de uitvoering van het Sociaal Klimaatplan zijn geïdentificeerd, op voldoende wijze zijn verwezenlijkt. Binnen de Nationale Klimaatcommissie is er een werkgroep opgericht om de implementatie binnen België van het Vlaams Klimaatfonds voor te bereiden. Het VEKA vertegenwoordigt het Vlaamse Gewest in deze werkgroep. Voor de opmaak en monitoring van dit

Sociaal Klimaatplan zal het VEKA beroep moeten kunnen doen op alle beschikbare sociale statistieken.

Een overdracht van de taken aangaande sociale statistieken van de VREG/Vlaamse Nutsregulator aan het VEKA heeft dan ook de volgende voordelen:

- door het verwerken van de data krijgt het VEKA nog meer voeling met de statistieken, waardoor ze intensiever kunnen worden gebruikt en gericht kunnen worden geoptimaliseerd;
- door het zelf beheren van de databank kunnen wellicht meer analyses worden gemaakt, die de beleidsvoorbereiding en -evaluatie kunnen optimaliseren;
- een ontsluiting van de data via het VEKA vervolledigt de energiekaart;
- voor de burger en voor maatschappelijke belanghebbenden lijkt het interessanter de cijfers en het beleid dat ermee wordt gemeten op één plaats te kunnen consulteren;
- aangezien het VEKA beheerder is van het Energiearmoedeplan lijkt het logisch dat ook het beheer van de data bij dezelfde actor zit, te meer daar het VEKA ook belast wordt met de coördinatie van de opmaak van het Sociaal Klimaatplan dat de besteding zal vastleggen van de middelen van het Sociaal Klimaatfonds die aan het Vlaamse Gewest zijn toegewezen;
- door de overheveling kan het VEKA een nieuw elan geven aan het traditionele rapport en kan indien wenselijk het energiearmoede dashboard worden uitgebreid/gebruiksvriendelijker worden gemaakt.

Een dergelijke overdracht, als vermeld onder a), b) en c), vereist echter:

- wat de taken aangaande groenestroomcertificaten, warmtekrachtcertificaten en garanties van oorsprong betreffen:
  - o een zeer grondige voorbereiding zowel op vlak van regelgeving als bij VEKA/Fluxys/netbeheerders is daarom nodig: eerst vastlegging regelgevend kader, voorzien van aanwervingen, vervolgens kennisoverdracht van VREG/opleidingen en uitbouw van noodzakelijke expertise, tenslotte de effectieve overdracht van taken;
  - o een maximale valorisatie van nog aanwezige expertise bij de VREG: er dient te worden onderzocht of een voorafgaande update van alle ICT-systemen naar een future-proof systeem mogelijks nodig is voor de certificatedatabank en de handelsdatabank. Dit zijn zeer grootschalige ICT-projecten die bij de vroegere uitwerking verschillende jaren in beslag hebben genomen. Voor een dergelijk project dient dan ook te worden samengewerkt tussen de VREG/Vlaamse Nutsregulator, het VEKA en de netbeheerders. Het lijkt dan ook noodzakelijk dat deze entiteiten voorafgaand aan de overdracht van deze taken op dit punt eerst samenwerken aan een businessanalyse aangaande die certificatedatabank tegen begin 2024.
- wat de sociale statistieken betreffen: in een eerste fase is een aanzienlijke inspanning qua kennis- en capaciteitsopbouw voor het VEKA vereist. Er wordt dan ook voorgesteld om het Energiebesluit van 19 november 2010 stapsgewijs te wijzigen in de zin dat de opmaak van de sociale statistieken voor 2023 (uiterlijk 31 mei 2024) een gezamenlijk project van VREG/Vlaamse Nutsregulator en het VEKA wordt, en dat vanaf de sociale statistieken 2024 (uiterlijk 31 mei 2025) dit enkel een taak van het VEKA wordt.

Een dergelijke overdracht van taken dient dan ook goed worden getimed en operationeel georganiseerd ten einde geen vacuüm te creëren op het vlak van o.a. kennis, personeel, databanken en informatica. Verder mag de toekenning van de groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten niet onderbroken worden gezien de grote financiële impact voor investeerders. De Vlaamse Regering heeft dan ook de delegatie gekregen om die timing te bepalen,

en die timing kan verschillen (te weten: later) van de algemene inwerkingtreding en operationalisering van de Vlaamse Nutsregulator.

De impact op het personeelsbestand van het VEKA van de overdracht van dergelijke taken van de regulator aan het VEKA wordt verder besproken onder punt 3.

## **B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN**

Wat de artikelsgewijze bespreking van het ontwerpdecreet betreft, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, die als bijlage bij deze nota gaat.

# **3. BESTUURLIJKE IMPACT**

## **A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

*A.1. Het voorliggende decreet heeft een impact op de begroting.*

De regels aangaande inkomsten en begroting en de daarmee samenhangende verantwoordingen zijn gebaseerd op deze die heden reeds bij de VREG van toepassing waren. Zo beschikt de VREG over zes types van ontvangsten, te weten de dotatie, eventuele retributies voor zover die bij decreet aan de VREG toegewezen zijn, ontvangsten die voortvloeien uit daden van beheer of beschikking met betrekking tot eigen domeingoederen, de subsidies waarvoor de Vlaamse Nutsregulator als begunstigde in aanmerking komt, terugvorderingen van ten onrechte gedane uitgaven en vergoedingen voor prestaties aan derden, volgens de voorwaarden in de beheersovereenkomst.

De overdracht van taken vanuit de VREG aan het VEKA houdt tevens in dat de inkomsten uit de retributie uit artikel 7.1/1.5 van het Energiedecreet logischerwijze niet langer aan de VREG zullen toekomen, maar dat die een toegewezen inkomst van het energiefonds worden.

Het weddekrediet en de werkingskosten voor de personeelsuitbreiding bij het VEKA worden gecompenseerd op QE0-1QEE2KN-WT (zie hoofdstuk 4 – verder traject).

De ICT-kosten gekoppeld aan de taakoverdracht vanuit de VREG naar het VEKA kunnen worden aangerekend op het Energiefonds. Via de dotatie aan de VREG vanuit het Energiefonds, worden de huidige ICT-kosten van de VREG eveneens gefinancierd vanuit het Energiefonds.

### *A.2. Advies Inspectie van Financiën*

De Inspectie van Financiën gaf over het ontwerpdecreet diens advies op 7 april 2023. Het advies is als bijlage 3 toegevoegd.

Aangezien de omvorming van de VREG tot een Vlaamse Nutsregulator zal geschieden via een initiatief vanuit het Vlaams Parlement zelve, zijn de opmerkingen van de Inspectie niet langer pertinent.

### *A.3. Begrotingsakkoord*

Het begrotingsakkoord werd bekomen op 25 mei 2023. Dit akkoord is als bijlage 4 toegevoegd.

## B. ESR-TOETS

Het voorliggende decreet heeft geen impact op de ESR.

## C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

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

Zoals beschreven in **hoofdstuk 2.4** van deze nota, wordt voorgesteld om in het kader van de kerntakenoefening voor de VREG een aantal taken vanuit de VREG over te hevelen naar het VEKA. Ten einde een zelfde kwaliteitsverwachting bij het VEKA te realiseren vereist deze overdracht van taken bijkomende personeelsinzet bij het VEKA die te vergelijken valt met een overeenstemmende inzet van personeel en middelen als bij de VREG. De bijkomende personeelsbehoefte wordt ingeschat op 5 VTE vanaf 2024 voor volgende taakinfilling:

- Uitbating van de certificatedatabank/databank garanties van oorsprong/handelsdatabank: 2 VTE (1 informaticus en 1 adjunct van de directeur).
- Opmaak van beleidsrapporten op basis van in deze databanken beschikbare data (bestaande rapporten over verbruik van groene stroom, certificaatprijzen, handel in garanties van oorsprong en certificaten, ...): 1 VTE (adjunct van de directeur).
- Opvolgen van internationaal beleid rond garanties van oorsprong en certificatie, overleg binnen association of issuing bodies, overleg met andere gewesten om tot afgestemde systemen te komen: 1 VTE (1 ingenieur).
- Uitwerking en beheer van een specifiek communicatieluik op de website, ontwikkelen van een centraal aanspreek- en infopunt: 0,5 VTE (adjunct van de directeur).
- Opmaak van sociale statistieken: 0,5 VTE (adjunct van de directeur).

Aangezien de personeelsuitbreiding een verschuiving betreft vanuit de VREG/Vlaamse Nutsregulator naar het VEKA, wordt gevraagd deze 5 koppen buiten beschouwing te laten bij de monitoring van de koppenbesparingsdoelstelling voor het VEKA.

De redenen hiervoor kunnen als volgt worden gemotiveerd:

- Een overdracht van middelen van de regulator (parlementaire instelling) aan het VEKA is niet mogelijk. Conform het Energiedecreet wordt het budget van de VREG immers op jaarbasis vastgelegd.

Conform artikel 3.1.13, §5 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 dient de VREG jaarlijks een ontwerp van begroting met een voorstel van dotatie voor het volgende begrotingsjaar, samen met een ontwerp van ondernemingsplan, bij het Vlaams Parlement in. Het Vlaams Parlement bepaalt de dotatie die de VREG voor zijn werking tijdens het volgende begrotingsjaar uit het Energiefonds ontvangt en deelt dit ter uitvoering mee aan de Vlaamse Regering. Vervolgens stelt de VREG zijn definitieve begroting en ondernemingsplan vast.

Het is met andere woorden de VREG zelf die autonoom en zonder enige inspraak van de uitvoerende macht een voorstel voor begroting opmaakt en die ter goedkeuring aan het

Vlaams parlement voorlegt. De begroting voor 2023 is reeds vastgesteld en de dotatie is toegewezen. Een overdracht van middelen in 2023 zou ook afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de VREG en staat op gespannen voet met bepaalde rechtspraak van het Hof van Justitie.

Het annualiteitsprincipe van de begroting van de regulator houdt echter in dat de regulator jaarlijks hetzelfde proces moet doorlopen. Indien taken bij de regulator wegvallen, dan zal dat moeten worden weerspiegeld in de begroting van het komende werkingsjaar. Indien de regulator daar geen rekening mee houdt in zijn begrotingsvoorstel dan kan het Vlaams Parlement aanpassingen vereisen.

- Een overdracht van personeel van een parlementaire instelling naar de administratie is praktisch en juridisch moeilijk te realiseren. Voor overdracht van personeel binnen de uitvoerende macht is immers specifieke regelgeving voorzien die voorziet dat de Vlaamse Regering personeel kan overdragen. Binnen eenzelfde rechtspersoon is dat eenvoudig (departementen, en IVA's zonder rechtspersoonlijkheid). De bepalingen uit het Bestuursdecreet e.d. m.b.t. overdracht van personeel die de Vlaamse Regering machtigen om personeel over te dragen zijn dan ook niet van toepassing op de VREG. Ook het "Decreet van 28 november 2008 tot regeling van de overdracht van personeelsleden binnen de diensten van de Vlaamse overheid in geval van verschuiving van taken of bevoegdheden" is qua toepassingsgebied beperkt tot de beleidsdomeinen, departementen, intern verzelfstandigde agentschappen of extern verzelfstandigde agentschappen, de secretariaten van de strategische adviesraden. De VREG valt hier niet onder.

De vraag is of een ad hoc regeling mogelijks wel tot een overdracht aanleiding kan geven. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds statutaire en anderzijds contractuele personeelsleden:

- **Statutaire personeelsleden** vastheid van betrekking hebben maar geen vastheid van functie, en dus moeten gaan waar ze naar toe worden gestuurd. Gelet op het veranderlijkheidsbeginsel, zal het statutair personeelslid zijn instemming niet moeten verlenen als hij wordt overgedragen. Het statuut, de organisatie en de werking van de openbare dienst kunnen steeds door de openbare macht gewijzigd worden en aan de wisselende eisen van het algemeen belang aangepast worden. De overheid die bevoegd is om een openbare dienst te organiseren en de personeelsleden te benoemen, is ook bevoegd om, in het belang van de goede werking van de dienst, de ambtsbevoegdheden van die personeelsleden te wijzigen, om hen van hun vroegere taken te ontlasten en hun nieuwe opdrachten op te leggen (zie bv. A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, Overzicht van het Belgisch administratief recht, Wolters Kluwer, Mechelen, 2017, 104). Eventueel zouden statutaire personeelsleden dus kunnen worden overgedragen bij decreet van VREG aan het VEKA, maar het probleem is dat bijna alle van de personeelsleden bij de regulator een contractueel statuut hebben. Statutaire benoeming bij de VREG is beperkt tot een handvol enkelingen bij het ondersteunend personeel. Dit is dan ook niet echt relevant als optie.
- Voor **contractuele personeelsleden** is de situatie echter nog complexer. Een bijkomend probleem is dat daar waar statutaire personeelsleden vastheid van betrekking hebben maar geen vastheid van functie, en dus moeten gaan waar ze naar toe worden gestuurd, dat voor contractuele personeelsleden expliciet niet het geval is. Zij hebben immers een arbeidsovereenkomst met een specifieke werkgever waarin hun taken en arbeidsvoorwaarden zijn opgenomen.

De bescherming van werknemers bij een overdracht van onderneming wordt geregeld door de richtlijn 2021/23/EG172. De omzetting van deze richtlijn naar Belgisch recht is gebeurd aan de hand van CAO 32bis173. Een CAO past louter in het juridisch kader van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten (hierna: CAO-wet), waardoor de richtlijn niet is omgezet voor de overgrote meerderheid van de publieke sector. De CAO-wet voorziet immers in artikel 2,§3 een aantal entiteiten uit de publieke sector onder het toepassingsgebied vallen van de CAO-wet. De VREG valt hier evenwel niet onder, waardoor de CAO-wet niet van toepassing is. Omwille van de niet-toepasselijkheid van CAO 32bis en de afwezigheid van een analoge regeling voor werkgevers die niet begrepen zijn binnen de werkingssfeer van de CAO-wet, kan worden vastgesteld dat het overheidsperoneel naar Belgisch recht geen bijzondere bescherming geniet bij overgang van onderneming.

Contractuele personeelsleden van de publieke sector zouden eventueel kunnen teruggrijpen naar richtlijn 2021/23/EG aangezien deze richtlijn immers verticale werking heeft. Omgekeerd kan de overheid op grond van richtlijn 2021/23/EG geen verplichtingen afdwingen van personeelsleden. Artikel 1.1, c) van richtlijn 2021/23/EG bepaalt dat de richtlijn van toepassing is op “openbare en particuliere ondernemingen die een economische activiteit uitoefenen, al dan niet met winstoogmerk. Een administratieve reorganisatie van overheidsdiensten of de overgang van functies tussen overheidsdiensten is geen overgang in de zin van deze richtlijn”. Opdrachten van VREG waarvan de overdracht naar het VEKA wordt beoogd bij een inkanteling, en die het Vlaamse beleid ondersteunen zijn geen economische activiteiten in de zin van richtlijn 2021/23/EG aangezien dit specifieke overheidstaken zijn die uit hun aard niet concurreren met diensten die door marktdeelnemers met winstoogmerk worden aangeboden. Die overdracht valt bijgevolg buiten het toepassingsgebied van richtlijn 2021/23/EG en zal er geen sprake zijn van automatische overgang van arbeidsovereenkomsten.

Gelet op hetgeen hierboven werd uiteengezet betreffende statutaire personeelsleden, is de VREG echter geen dienst is zoals beschreven in artikel 2 van het Overdrachtsdecreet. Ook voor de overdracht van contractuele personeelsleden biedt het Overdrachtsdecreet geen oplossing.

Voor wat betreft de contractuele personeelsleden die worden overgedragen van VREG naar het VEKA bij een inkanteling, geldt dat het federale arbeidsrecht moet worden gerespecteerd. Dit houdt in dat contractuele personeelsleden slechts naar een andere werkgever kunnen worden overgedragen met hun individueel akkoord. Dit akkoord is vereist omdat arbeidsovereenkomsten principieel niet vatbaar zijn voor eenzijdige wijziging. Wijzigingen in onderling akkoord zijn steeds mogelijk. Het verbod van eenzijdige wijziging van de arbeidsovereenkomst door de werkgever is thans vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie (zie W. VAN EECKHOUTTE, Sociaal compendium. Arbeidsrecht met fiscale notitie, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 934). In een arrest van 1993 oordeelt het Hof van Cassatie dat artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is op arbeidsovereenkomsten, en dat arbeidsovereenkomsten aldus niet eenzijdig kunnen worden gewijzigd (Cass. 20 december 1993, Soc.Kron 1994, 105; I. DE WLDE, Flexicurity in de publieke sector. Een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant, Proefschrift UAntwerpen, 2016, 121 e.v.). In haar arrest van 1993 steunt het Hof van Cassatie haar oordeel eveneens op artikel 20, 1° van de Arbeidsovereenkomstenwet, aangezien uit die bepalingen volgt dat de werkgever de



overeengekomen voorwaarden niet eenzijdig kan wijzigen of herroepen, zonder daarbij tekort te doen aan zijn contractuele verplichtingen. Het verbod om de arbeidsovereenkomst eenzijdig te wijzigen geldt ook voor contractueel personeel in de publieke sector (zie I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel, Administratieve rechtsbibliotheek. Bijzondere reeks, Brugge, die Keure, 2014, 39-123).

De vraag zou nog kunnen worden gesteld of de decreetgever in het kader van de impliciete bevoegdheden, zoals bepaald in artikel 10 van de BWHI, de betrokken contractuele personeelsleden zou kunnen verplichten om over te gaan, als afwijking op het arbeidsrecht. Afwijken van het federaal arbeidsrecht op basis van de impliciete bevoegdheden, is evenwel geen evidentie. Opdat er een beroep zou kunnen worden gedaan op artikel 10 BWHI, moet er immers worden voldaan aan drie cumulatieve voorwaarden: 1) De maatregel moet noodzakelijk zijn voor de uitoefening van een eigen bevoegdheid; 2) De maatregel moet zich lenen tot een gedifferentieerde regeling; 3) De maatregel mag slecht een marginale weerslag hebben op de betreden bevoegdheid. Dit lijkt in de praktijk moeilijk te argumenteren.

De overgang van de VREG/Vlaamse Nutsregulator naar de Vlaamse overheid kan dus enkel via het beëindigen van de vorige arbeidsovereenkomst bij de VREG (opzeg) en het sluiten van een nieuwe arbeidsovereenkomst met de Vlaamse overheid. Die contractuele personeelsleden kunnen echter niet gedwongen worden die stap te zetten en ook daadwerkelijk de nieuwe arbeidsovereenkomst te ondertekenen.

Bij een overgang van contractueel personeel, kunnen voorts de arbeidsvoorwaarden dus enkel worden gewijzigd mits akkoord van het personeelslid. De arbeidsvoorwaarden zouden eventueel middels een geldig wijzigingsbeding kunnen worden gewijzigd. De toepassing van een wijzigingsbeding is evenwel onderworpen aan strenge voorwaarden. Artikel 25 van de Arbeidsovereenkomstenwet bepaalt immers dat bedingen waarbij de werkgever zich het recht voorbehoudt om de voorwaarden van de overeenkomst eenzijdig te wijzigen, nietig is. De rechtspraak heeft evenwel geoordeeld dat die bepaling enkel betrekking heeft op bedingen die gericht zijn op de wijziging van essentiële bestanddelen van de overeenkomst, maar niet op de wijziging van bijkomende voorwaarden (zie Cass. 14 oktober 1991, RW 1991-92, 809, concl. Proc.-gen. H. LENAERTS; Arbh. Luik 1 december 1994, Soc.Kron. 1995, 231; Arbh. Luik 17 februari 1999, Soc.Kron. 2000, 98; Arbh. Brussel 18 december 2012, JTT 2013, afl. 1156, 195; Arbh. Brussel 18 oktober 2016, JTT 2016, afl. 1262, 452). De meest voorkomende eenzijdige wijzigingen in de publieke sector blijken evenwel essentiële arbeidsvoorwaarden te betreffen. Een wijzigingsbeding zal dan in principe geen soelaas kunnen bieden om veranderlijkheid toe te laten tenzij de andere contractspartij daar expliciet mee instemt.

Zie in die zin ook de recente precedentes van de overdracht van het personeel van de Genderkamer van de Vlaamse ombudsdienst aan het nieuwe Mensenrechteninstituut. In de memorie van toelichting bij het decreet van 8 oktober 2022 wordt duidelijk gesteld dat de overdracht, die decretaal wordt voorzien, enkel mits instemming van de betrokken personeelsleden mogelijk is. Aan een werknemer kan immers niet eenzijdig worden opgedrongen om van werkgever te veranderen. Dit zou namelijk een eenzijdige wijziging uitmaken van een essentieel bestanddeel van de arbeidsovereenkomst, want in geen geval kan.

Zoals hoger vermeld houdt het decreetaal vastgestelde proces met betrekking tot de begrotingsopmaak van de regulator in dat de regulator jaarlijks hetzelfde begrotingsproces moet doorlopen. Indien taken bij de regulator wegvallen, dan zal dat moeten worden weerspiegeld in de begroting van het komende werkingsjaar (inclusief aanpassing van de personeelskredieten). Indien de regulator daar geen rekening mee houdt in zijn begrotingsvoorstel dan kan het Vlaams Parlement aanpassingen vereisen, ook met betrekking tot de daaraan gekoppelde wedde- en werkingskredieten voor taken die niet langer worden uitgevoerd. Als het verschuiven van bepaalde taken van de regulator aan het VEKA evenwel zou inhouden dat parallel daarmee de aan die nieuwe taken gekoppelde personeelsuitbreiding bij het VEKA ook nog eens binnen de Vlaamse administratie zou moeten worden gecompenseerd, dan zou dit op macroniveau van de diensten van de brede Vlaamse overheid *de facto* een personeelsvermindering inhouden, wat ten einde een voldoende kwalitatieve dienstverlening te verzekeren niet de bedoeling kan zijn.

Het akkoord van bestuurszaken werd bezorgd op 5 juli 2023 en gaat als bijlage 5.

De minister van Bestuurszaken verleent zijn akkoord met de recurrente personeelsuitbreiding met 5 VTE zoals hierboven weergegeven bij het VEKA, op voorwaarde dat deze uitbreiding, als deze niet kunnen worden overgedragen vanuit de regulator (wat het geval is), gecompenseerd wordt en reeds in voorliggende ontwerpnota wordt aangeduid welke entiteiten deze personeelsleden zullen compenseren.

De minister van Bestuurszaken merkt op dat, ondanks dat de besparingsdoelstellingen in uitvoering van het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 per minister vastgelegd werden, conform de mededeling van 9 september 2022 (VR 2022 0909 MED.0324), de Vlaamse Regering bepaalde afwijkingen op de lopende personeelsbesparing kan toestaan op gemotiveerde vraag van de bevoegde vakminister. Indien de Vlaamse Regering hiervan voor dit dossier gebruik wenst te maken, dient het dossier in lijn gebracht te worden met de interne afspraken die hieromtrent gemaakt zijn.

#### D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

- Personeel: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeel van de lokale besturen.
- Werkingsuitgaven: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de werkingsuitgaven van de lokale besturen.
- Investerings en schulden: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de schuld van de lokale besturen.
- Ontvangsten: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de ontvangsten van de lokale besturen.

## **4. VERDER TRAJECT**

Het ontwerpdecreet zal voor advies worden voorgelegd aan de VREG, de SERV en de Minaraad, met het verzoek hun advies te verstrekken binnen een termijn van dertig dagen.

Na de tweede principiële goedkeuring zal het ontwerpdecreet voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd. Na de definitieve goedkeuring volgt de parlementaire behandeling.

In het kader van de begrotingsopmaak 2024 worden voor de in 2024 te realiseren wervingen de nodige kredieten overgeheveld naar het wedde- en werkingskrediet van het VEKA. Het betreft het nodige weddekrediet en wervingskosten voor de werving van 5 VTE (3 adjuncten van de directeur, 1 ingenieur en 1 informaticus). Totale weddelast van 420.000 euro. De werkingskosten bedragen 26.250 euro (5250 euro per kop). Er moet ook een budget worden voorzien voor (eenmalige) investeringskosten van 17.500 euro (3500 euro per kop). Compensatie van 463.750 euro van QE0-1QEE2KN-WT naar QE0-1QAE2ZZ-LO.

## 5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar eerste principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de kerntaken van de VREG;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor de energie, te gelasten over voornoemd ontwerp van decreet het advies in te winnen van de VREG, de SERV en de Minaraad, met het verzoek hun advies te verstrekken binnen een termijn van dertig dagen; haar goedkeuring te hechten aan de compensatie van 5 aanwervingen bij het VEKA. De compensatie geeft uitvoering aan de eerder gemaakte afspraak in verband met de opvolging van de personeels- en budgettaire besparing 2020-2024 in de Vlaamse overheid (VR 2022 0909 MED.0324);

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

### Bijlagen:

1. Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de kerntaken van de VREG;
2. Memorie van toelichting;
3. Het advies van de Inspectie van Financiën d.d. 7 april 2023;
4. Het akkoord van de minister van begroting d.d. 25 mei 2023;
5. Het akkoord van de minister van bestuurszaken.