

# VREG

uw gids op de  
energiemarkt

Vlaamse overheid  
Koning Albert II-laan 20 bus 19  
1000 BRUSSEL  
[www.vreg.be](http://www.vreg.be)

## **Advies van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt**

**van 28 juni 2016**

met betrekking tot het ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 20 december 1996 tot regeling van de rol van de lokale adviescommissie in het kader van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water en van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de invoering van een regulerend kader voor warmte- of koudenetten

ADV-2016-06

## 1. Inleiding

De VREG ontving op 7 juni 2016 een adviesaanvraag van de Vlaamse minister, bevoegd voor het Energiebeleid, Bart Tommelein, met betrekking tot het ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 20 december 1996 tot regeling van de rol van de lokale adviescommissie in het kader van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water en van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de invoering van een regulerend kader voor warmte- of koudnetten, zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 3 juni 2016 (hierna "ontwerp van decreet"). Wij werden daarbij verzocht een advies te verlenen binnen een termijn van 30 dagen.

## 2. Situatieschets<sup>1</sup>

Het ontwerp van decreet voorziet de invoering van een regulerend kader voor warmte- of koudnetten tussen verschillende gebouwen of locaties. Het decreet is niet van toepassing op interne warmteverdeling in gebouwen. Verder worden ook warmtenetten op industriële sites uitgesloten van het toepassingsgebied van het decreet.

Momenteel zijn er in Vlaanderen slechts een 13-tal warmtenetten<sup>2</sup>. Deze zijn soms zeer beperkt van omvang.

De warmte is meestal afkomstig van afvalverbrandingsinstallaties, restwarmte uit industriële processen of elektriciteitsproductie, maar er zijn ook projecten voor het gebruik van hernieuwbare energiebronnen als warmtebron (geothermie). De afnemers van warmte op deze warmtenetten zijn meestal bedrijven, universiteiten, ziekenhuizen, scholen, glastuinbouwbedrijven, maar ook residentiële afnemers. Op dit ogenblik zijn een paar duizend woningen aangesloten op bestaande warmtenetten. In gekende reeds geplande projecten wordt de aansluiting van enkele duizenden bijkomende woningen voorzien.

Het potentieel inzake warmtenetten is echter zeer groot: een kosten-batenanalyse door Vito geeft aan dat 62% van de warmtevraag binnen Vlaanderen kosteneffectief kan worden uitgebaat door een warmtenet gevoed met restwarmte.<sup>3</sup>

## 3. Toekomstige taken van de VREG inzake warmte- en koudnetten en de verwachtingen daaromtrent

De ontwerp teksten leggen een aantal regulerende taken op aan de VREG. In het nieuw voorgestelde artikel 4/1.2.1 van het ontwerpdecreet wordt gesteld dat de VREG het technisch reglement moet opstellen, met opsomming van de elementen die in dit technisch reglement kunnen geregeld worden.

---

<sup>1</sup> Informatie over warmtenetten in Vlaanderen is terug te vinden via de volgende relevante links:  
<http://www.energiesparen.be/groene-energie-en-wkk/professionelen/warmtenetten> en  
<http://www.ode.be/warmtenetten>.

<sup>2</sup> <http://www.energiesparen.be/overzicht-warmtenetten-in-vlaanderen>

<sup>3</sup> Studie Vito, Warmte in Vlaanderen, 2015, terug te vinden via  
<http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/beleid/Warmte-Vlaanderen2015.pdf>

Daarboven worden in het nieuwe artikel 3.1.3 ook andere niet-regulerende taken opgelegd aan VREG:

- toezichthoudende en controlerende taken:
  - het toezicht en de controle op de naleving van de bepalingen over organisatie van de uitbating van warmte- en koudenetten
  - het toezicht en de controle op de naleving van een eventueel technisch reglement voor warmte- of koudenetten
  - het toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening van de warmte- of koudeleveranciers
  - het toezicht op de zekerheid en betrouwbaarheid van de warmte- of koudenetten, alsook op de kwaliteit van de dienstverlening van de warmte- of koudenetbeheerders
  - het toezicht op de uitvoering van regels voor de taken en verantwoordelijkheden van de warmte- of koudenetbeheerders, de warmte- of koudeleveranciers, de warmte- of koudeafnemers en andere marktpartijen inzake stadsverwarming of –koeling
  - het toezicht op de vrije toegang voor de warmte- of koudeafnemer tot zijn verbruiksgegevens
- bemiddeling en beslechting van geschillen tegen een warmte- of koudenetbeheerder
- informerende taken:
  - het informeren van de marktactoren en de warmte- of koudeafnemers over de werking van de warmte- of koudenetten
  - het informeren van de warmte- of koudeafnemers over de prijzen en voorwaarden die de warmte- of koudeleveranciers hanteren, met inbegrip van het eventueel aanbieden of laten aanbieden van een objectieve vergelijking van die prijzen en voorwaarden
  - het opstellen en publiceren van statistieken en gegevens over de werking van de warmte- of koudenetten
- adviserende taken:
  - het op verzoek of op eigen initiatief verlenen van adviezen over de werking van de warmte- of koudenetten aan de minister of de Vlaamse Regering;
  - het uitvoeren van studies of onderzoeken betreffende de werking van de warmte- of koudenetten, op eigen initiatief of op verzoek van de minister of de Vlaamse Regering

De voorliggende wijzigingen aan het takenpakket van de VREG in het Energiedecreet zullen pas in werking treden op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Het is voor ons echter niet duidelijk welke verwachtingen er zijn ten aanzien van de VREG met betrekking tot het opnemen van deze taken inzake de warmte- en koudenetten vanaf de inwerkingtreding van deze bepalingen.

Op basis van de voorliggende teksten, lijken deze verwachtingen niet zo hoog. De nota aan de Vlaamse regering stelt immers: “De VREG zal als regulator pas nieuwe taken verkrijgen vanaf januari 2017. Deze zullen echter minimaal zijn en mogen geen impact hebben op het bestaande personeelscontingent en hun budget”. Verder wordt in de nota aan de Vlaamse Regering gesteld: “Het toezicht op het voorgesteld regulerend kader wordt toevertrouwd aan de VREG. Het voorliggend ontwerp van decreet legt nog geen concrete regulerende taken op aan de VREG. Deze zullen nog worden geconcretiseerd in een uitvoeringsbesluit. De personeelsimpact voor de VREG zal pas bij de concrete uitwerking van het uitvoeringsbesluit worden ingeschat. “

De VREG wenst hierbij het volgende op te merken:

Voorlopig worden er dus geen extra mensen en middelen toegekend aan de VREG voor de uitvoering van deze extra taken.

De ontwerp teksten leggen evenwel wel concrete regulerende taken op aan de VREG. In het nieuw voorgestelde artikel 4/1.2.1 wordt gesteld dat de VREG het technisch reglement moet opstellen, met opsomming van de elementen die in dit technisch reglement kunnen geregeld worden.

De VREG wijst er verder op dat er in het Vlaams Parlement een voorstel van decreet is ingediend ter hervorming van de VREG. Doel is de VREG onder het toezicht van het Vlaams Parlement te plaatsten in plaats van onder het toezicht van de minister en de Vlaamse Regering. Het lijkt dan ook logisch dat er enkel taken kunnen worden opgelegd aan de VREG via een decretale basis. Het is dan de verantwoordelijkheid van het Vlaams Parlement om ervoor te zorgen dat de VREG over voldoende mensen en middelen beschikt om deze taken uit te voeren.

De taken die hier opgelegd worden aan de VREG inzake de warmte- en koudnetten zijn - in tegenstelling tot onze taken inzake de elektriciteits- en gasmarkt - geen taken die volgens Europese regelgeving moeten toegewezen worden aan de elektriciteits- en gasregulator. Deze taken kunnen dus door een andere instantie uitgevoerd worden.

Over de materie van de warmte- en koudnetten is er binnen de VREG weinig tot geen kennis beschikbaar. Er zijn natuurlijk wel raakvlakken met de elektriciteits- en gasnetten, maar ook wel zeer specifieke problematieken. Deze expertise zal dus aangezocht moeten worden en/of opgebouwd moeten worden.

Binnen de huidige capaciteit aan toezichthouders bij de VREG is er geen ruimte beschikbaar om aan kennisopbouw en het opnemen van taken inzake warmtenetten over te gaan op korte of middellange termijn. We zijn immers volop bezig met onze taken inzake de elektriciteits- en gasmarkt: de vele technologische uitdagingen (slimme meters, flexibiliteit, nieuwe energiediensten en datastromen, opslag van energie, ...), de nieuwe wetgevende initiatieven die er rond de elektriciteits- en gasmarkt vanuit Europa verwacht kunnen worden verder opvolgen (o.a. netwerkcodes, allerlei herzieningen van richtlijnen), en de verdere uitwerking en implementatie van een nieuwe, toekomstgerichte en incentive-based tariefregulering in Vlaanderen. Deze taken inzake de elektriciteits- en gasmarkt zijn voorbehouden voor de regulator, conform de Europese regelgeving en de VREG zal dus prioriteit moeten toekennen aan deze taken boven alle andere taken die aan hem zijn toegekend, inclusief deze inzake de warmte- en koudnetten.

Naast deze extra taken inzake warmte- en koudnetten werd de VREG recent ook geconfronteerd met de mogelijke toekenning van nog extra taken, met name inzake de bestraffing van energiefraude, en dit opnieuw zonder toekenning van extra mensen en middelen.

De VREG waarschuwt er voor dat er zonder extra mensen en middelen, enkel een zeer minieme tot geen kennisopbouw en uitvoering van taken verwacht kan worden van de VREG.

Er moet immers voor gewaakt worden dat er geen “kip en het ei” verhaal ontstaat, wat niet bevorderlijk zou zijn voor de ontwikkeling van een markt voor thermische energie. Zonder deze mensen en middelen

zal de VREG geen kwalitatieve regulering en adviezen kunnen opstellen, geen kwalitatieve data kunnen verzamelen, geen transparantie kunnen bieden inzake tarieven en voorwaarden en geen klachten kunnen behandelen, ook bij gebrek aan regulering om deze aan te toetsen. De vooropgestelde ontwikkeling inzake warmtenetten in Vlaanderen, zal mogelijk als gevolg hiervan zich niet zo snel doorzetten als gewenst.

Indien er verwacht wordt dat de VREG de nodige expertise opbouwt en kwalitatieve activiteiten onderneemt inzake warmte- en koudnetten, dan dienen de nodige mensen en middelen voorzien te worden. De VREG schat dat er drie extra VTE moeten voorzien worden om een kwaliteitsvolle regulering, controle, monitoring en klachtenbehandeling inzake warmte- en koudnetten uit te werken en te implementeren. Momenteel zijn er nog niet zoveel warmtenetten, maar gezien de reeds geplande uitbreidingen van bestaande warmtenetten en geplande aanleg van nieuwe warmtenetten, en de verdere verwachte groei de komende jaren lijkt het nodig om nu reeds de juiste instrumenten uit te werken en een zekere dienstverlening en monitoring op te zetten.

Ten slotte merkt de VREG dat het *bevorderen* van het gebruik van warmte- en koudnetten geen taak is van de VREG. Deze taak is een taak voor de energieadministratie. Een goede samenwerking en taakverdeling tussen regulator en energieadministratie rond de warmte- en koudnetten is dus noodzakelijk.

## 4. Overige opmerkingen

### 4.1. Geen toezicht VREG op bepalingen inzake erfdienstbaarheden, onteigeningen en gebruik van openbaar domein

Op verschillende plaatsen in de ontwerp teksten wordt voorzien in een rol voor de VREG inzake toezicht, controle, bemiddeling en beslechting van geschillen inzake de naleving van de bepalingen van titel IV/1 van het Energiedecreet. Deze titel bevat evenwel ook bepalingen inzake erfdienstbaarheden, onteigeningen en het gebruik van openbaar domein voor warmte- en koudnetten. Bij de uitvoering van deze bepalingen zijn andere overheden betrokken, onder meer de overheden die het openbaar domein beheren. Het lijkt geen taak van de VREG om toe te zien op de naleving door deze overheden van de betrokken wetgeving, noch om te bemiddelen in geschillen of geschillen te beslechten tussen particulieren of bedrijven en deze overheden. Zowel niet in het kader van warmtenetten, als in het kader van elektriciteits- en gasnetten. Dit is in ieder geval geen taak opgelegd door de Europese Energierichtlijnen. Dit kan dus best zo aangepast worden in de ontwerp teksten en het Energiedecreet.

### 4.2. Procedure goedkeuring technisch reglement

In paragraaf 3 van het nieuw voorgestelde artikel 4/1.2.1 van het Energiedecreet wordt de procedure beschreven inzake de goedkeuring van het technische reglement voor het beheer van warmte- of koudnetten. De VREG stelt het technische reglement op, doch dit is onderworpen aan de goedkeuring door de Vlaamse Regering.

Naar analogie met de elektriciteits- en gasmarkt is voorzien in een procedure bij niet-goedkeuring van het technisch reglement door de Vlaamse Regering, o.a. met melding hiervan aan de VREG en een procedure waarop de VREG vervolgens de teksten moet aanpassen.

Zoals terecht staat in de nota aan de Vlaamse Regering gelden er op het vlak van warmte- of koudnetten geen Europese voorschriften inzake een onafhankelijke regulator zoals die bijvoorbeeld wel werden vastgelegd in de Europese richtlijnen met betrekking tot de elektriciteits- en gasmarkt. Daardoor hoeft de opmaak van een technische reglement voor de warmte- en koudnetten niet toegewezen te worden aan de VREG. Het artikel met betrekking tot de goedkeuringsprocedure van het technisch reglement zal trouwens mogelijk op korte termijn gewijzigd worden door een recent voorstel van decreet.<sup>4</sup>

Mits de toekenning van de nodige extra personeelsleden (zie hierboven) kan de VREG deze taak evenwel opnemen. Het lijkt de VREG echter niet nodig om een (te zware) procedure te voorzien bij niet-goedkeuring van het technisch reglement door de Vlaamse Regering. Het lijkt dan ook voldoende om het eerste lid van §3 te beperken tot de eerste zin.

### 4.3. Meldingsplicht voor warmte- en koudnetten

De VREG acht het zinvol dat ook een meldingsplicht voor warmte- en koudnetten aan de VREG zou ingevoerd worden, en het opleggen van een administratieve boete indien de meldingsplicht niet gerespecteerd wordt. Aangezien het ontwerp van decreet niet voorziet in een formele aanwijzing van warmte- en koudnetbeheerders, zal de VREG immers niet automatisch op de hoogte zijn van nieuw aangelegde warmtenetten en bestaat het risico dat de VREG achterna holt op de feiten.

### 4.4. Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 5, 3°: de verwijzing naar punt 55° lijkt verkeerd, dit punt bevat de definitie van ‘gebied bestemd voor bewoning’.

Artikel 7: In dit artikel wordt een wijziging aangebracht aan de missie van de VREG. Die zal nu luiden: “De VREG heeft als missie de regulering van, de controle op en de bevordering van de transparantie van de elektriciteits- en gasmarkt **en de uitbating van warmte-en koudnetten** in het Vlaams Gewest”. De missie wordt voor wat warmte betreft, dus blijkbaar beperkt tot de activiteiten inzake de uitbating van het net en niet de leveringsactiviteiten zelf? Dit lijkt in tegenstrijd met artikel 8, waar ook taken worden toegewezen inzake levering (o.a. toezien op kwaliteit dienstverlening van de leveranciers) .

Artikel 8: In dit artikel wordt gesproken van “het toezicht en de controle op de naleving van een **eventueel** technisch reglement voor warmte- en koudnetten”. Aan de andere kant wordt er in het nieuwe artikel 4/1.2.1. niet de mogelijkheid, maar wel de taak opgelegd aan de VREG om een dergelijk technisch reglement uit te werken. Het woord “eventueel” lijkt dan niet op zijn plaats te zijn.

---

<sup>4</sup> <https://www.vlaamsparlament.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1064716>

Artikel 14: In het vooropgestelde nieuwe artikel 4/1.3.1, 3°, wordt de taak van het garanderen van het evenwicht tussen injectie van thermische energie door de warmteproducenten en de warmte- of koudeafname van zijn afnemers bij de *leverancier* gelegd. In de huidige fase van ontwikkeling van warmte- of koudenetten in Vlaanderen, met projectmatige, geïsoleerde warmte- of koudenetten met één hoofdwarmtebron, zonder unbundling, waarop dit ontwerp van decreet zich concentreert, kan het garanderen van dit evenwicht wellicht even goed opgenomen worden door de warmte- en koudenetbeheerder. De VREG ziet echter geen grote problemen om deze bepaling toch te behouden, ook al omdat de bepaling nuttig zal zijn voor een volgende fase van ontwikkeling van warmte- of koudenetten in Vlaanderen.