

VREG

uw gids op de
energiemarkt

Vlaamse overheid
Koning Albert II-laan 20 bus 19
1000 BRUSSEL
www.vreg.be

Advies van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt

van 7 juni 2016

met betrekking tot het ontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft het voorkomen, opsporen, vaststellen en bestraffen van energiefraude

ADV-2016-04

1. Inleiding

De VREG ontving op 12 mei 2016 een vraag tot advies met betrekking tot het ontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft het voorkomen, opsporen, vaststellen en bestraffen van energiefraude, zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 22 april 2016.

We zijn van mening dat het – gezien de steeds meer gecontesteerde hoogte van de kostprijs van het verbruik van elektriciteit en gas – maatschappelijk zeer belangrijk is dat energiefraude, in al zijn hoedanigheden, aangepakt wordt en zo veel als mogelijk beperkt wordt.

Toch hebben we nog een aantal belangrijke bedenkingen bij het ontwerp van decreet.

2. Achtergrond

Het voorliggend ontwerpdecreet vloeit voort uit het overleg dat in 2015 gevoerd werd tussen de Vlaamse overheid (VEA, VREG, departement LNE,...), de distributienetbeheerders en de elektriciteitsleveranciers met betrekking tot energiefraude.

De belangrijkste vaststellingen van dit overleg waren:

- De netbeheerders gaven aan een actieve rol te willen spelen op het vlak van de preventie en detectie van energiefraude en de recuperatie van de schade. De netbeheerder ziet geen bestraffende rol voor zichzelf. Enkel in uitzonderlijke gevallen zien ze voor zichzelf een rol inzake strafrechtelijke acties (met name klacht neerleggen in geval van grootschalige fraude).
- Er is ruimte voor de verbetering van de samenwerking van de politie en het parket met de netbeheerders rond energiefraude. In praktijk volgt er in veel gevallen geen vervolging, noch bestraffing voor de rechtbank. Ook de burgerrechtelijke recuperatie van energiediefstal verloopt zeer moeilijk. Vaak gaat het om afnemers die met de noorderzon verdwenen zijn en/of onvermogen zijn.
- De netbeheerders gaven tijdens het overleg aan voorstander te zijn van een aanpassing van het wetgevend kader, met name inzake de bevoegdheden en de middelen van de netbeheerders. Zo waren ze voorstander van meer mogelijkheden inzake datamining, gebruik van het rijksregisternummer, KBO-nummer en vreemdelingsnummer ter identificatie van netgebruikers, meer mogelijkheden inzake toegang tot de meetinrichting, het invoeren van de mogelijkheid tot het kunnen doen van vaststellingen met een bepaalde bewijswaarde, administratieve sancties door de VREG bij energiefraude, ...
- De netbeheerders gaven ook aan duidelijkheid te wensen rond het budgettaire en tarifaire kader van de kosten die zij zullen maken inzake de preventie, detectie en recuperatie van energiefraude. Het is niet zeker dat de kosten die zij maken (zeker niet in een opstartfase) lager zullen zijn dan de opbrengsten uit het vermijden van en/of het recupereren van het onrechtmatig voordeel bij energiefraude.

3. Definitie energiefraude (artikel 2)

In artikel 2 van het Ontwerpdecreet wordt een definitie van energiefraude toegevoegd aan het Energiedecreet.

Volgens deze definitie zou elke actie van een netgebruiker, of diens lasthebber of gevolmachtigde, of van een aannemer, die gericht is op het verkrijgen van een onrechtmatig voordeel energiefraude uitmaken, zelfs als het niet energiereleert is. Dat is niet logisch, gelet op het begrip zelf, dat expliciet verwijst naar louter energiereleerde fraude. De niet-limitatieve opsomming die gegeven wordt in de definitie heeft bovendien ook duidelijk betrekking op energiereleerde handelingen. De definitie moet dan ook in die zin gepreciseerd worden.

De VREG merkt op dat in er artikel 1.1.3, 55° van het Energiedecreet ook al een definitie is opgenomen voor het begrip 'fraude' ("*55° fraude: onrechtmatige manipulatie door een afnemer van een aansluiting of meetinstallatie;*"). De term 'fraude' wordt gebruikt in art. 6.2.1, §1, 3° van het Energiedecreet. Men zou verwachten dat de specifieke term 'energiefraude' een lading dekt die enger is dan de generieke term 'fraude'. Dat is hier niet het geval. De beide termen worden best op elkaar afgestemd.

De eerste zin van de definitie wordt bovendien best aangevuld als volgt (zie onderlijning):
"40/1° energiefraude: elke bedrieglijke actie van een netgebruiker, of diens lasthebber of gevolmachtigde, of van een aannemer, zowel actief als passief, die gericht is op het verkrijgen van een onrechtmatig financieel voordeel. [...]"

Verder lijkt het ook nodig om de formulering van de diverse vormen van energiefraude nauwer te definiëren, of minstens te beschrijven, en dus verduidelijken, in de memorie van toelichting. Enkele onduidelijkheden:

- Dit strijdt met het feit dat niet eenieder energiefraude kan plegen, maar enkel Energiefraude kan volgens deze definitie enkel gepleegd worden door "*een netgebruiker, of diens lasthebber of gevolmachtigde, of van een aannemer*". Wie wordt geviseerd met de term "aannemer"? Fraude met groenestroomcertificaten gebeurt niet steeds door de netgebruiker of diens lasthebber of gevolmachtigde (vb. huurder is netgebruiker, maar eigenaar panelen is verhuurder of een aparte onderneming). Sommige sancties, zoals de boete, kunnen worden opgelegd aan 'elke natuurlijk of rechtspersoon' de netgebruiker, zijn lasthebber of gevolmachtigde of 'een aannemer'. Het lijkt de VREG dan ook beter dat in de definitie van energiefraude niet ingegaan wordt op de potentiële dader ervan.
- Wat wordt onder b) juist bedoeld met "de aansluiting of meetinstallatie manipuleren"? Het begrip "manipulatie" is vaag. Het is duidelijk ruimer dan 'zegelbreuk'. Een verduidelijking in de memorie van toelichting, door bijvoorbeeld de opsomming van de meest voorkomende manipulaties aan de aansluiting of meetinstallatie, kan duidelijkheid brengen.
- Wat wordt onder d) bedoeld met "contractaanvragen"? Worden daarmee de leveringscontracten van de leveranciers bedoeld? Of gaat het louter om fraude bij contractaanvragen bij de netbeheerder (bijvoorbeeld het aansluitingscontract)? Het lijkt bovendien voor een stuk te overlappen met punt c);
- In e) kan best toegevoegd worden dat het niet alleen gaat om energiefraude bij de (eenmalige, initiële) aanvraag van groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten, maar ook bij de

- (maandelijkse of minder frequente) rapporteringen van meetgegevens die aanleiding geven tot de effectieve toekenning van deze certificaten;
- In f) kan best toegevoegd worden dat het gaat om subsidie- en premieaanvragen in het kader van het Energiedecreet en Energiebesluit.

4. Rol van de netbeheerder inzake energiefraude (artikel 3)

In artikel 3 wordt het actief opsporen en vaststellen van energiefraude en het nemen van maatregelen om energiefraude te vermijden benoemd als een taak van de netbeheerder. Deze taak wordt als het ware beschouwd als een inherent deel van zijn takenpakket. Dit is logisch, met name wanneer het gaat om energiefraude met betrekking tot hun net- en meetinfrastructuur en de meldingsplichten in het kader van het netbeheer.

Het is ook verdedigbaar voor wat betreft het aanpakken van energiefraude in het kader van de openbaardienstverplichtingen die hun zijn opgelegd inzake de toekenning van REG-premies, de uitbetaling van minimumsteun en de toekomstige taak inzake de dossierbehandeling van toekenning van groenestroomcertificaten aan PV-installaties.

De netbeheerder kan echter moeilijk de centrale rol spelen inzake de preventie en detectie van energiefraude in het kader van de aanvraag van groenestroomcertificaten voor niet-PV installaties (= expertisedossiers beheerd door het Vlaams Energieagentschap), fraude bij het afsluiten van leveringscontracten bij leveranciers (bv. identiteitsfraude bij het aangaan van het contract), of bijvoorbeeld fraude bij het bekomen van energieprijzen die toegekend worden door andere partijen dan de netbeheerders. Dit kan beter verduidelijkt worden door de rol van de netbeheerder te beperken tot de vormen van energiefraude die verbonden zijn aan hun activiteitengebied.

5. Unieke identificatie netgebruikers (artikel 5)

In artikel 5 wordt bepaald dat de netbeheerders voor de unieke identificatie van netgebruikers het ondernemingsnummer, het rijksregisternummer en het vreemdelingennummer kunnen opvragen en gebruiken.

Vraag is of deze bepaling wel voldoende is.

Er wordt niet aangegeven waarvoor de netbeheerder deze gegevens kan gebruiken. De opname van deze bepaling in het voorliggend decreet, zou erop kunnen wijzen dat deze gegevens zouden gebruikt worden in het kader van de preventie en detectie van energiefraude, maar de tekst van het artikel geeft dit niet aan.

Tevens zou toegevoegd moeten worden dat deze mogelijkheid tot unieke identificatie ook geldt voor aanvragers van de contracten, aansluitingen, certificaten, subsidies en premies, zoals bedoeld in d), e) en

f) van de definitie van Energiefraude. Het is niet zeker dat dat telkens om de netgebruiker op het betrokken toegangspunt gaat.

In het algemeen lijkt het de VREG een goed idee om te bepalen dat voor de unieke identificatie van netgebruikers in de marktprocessen het ondernemingsnummer, het rijksregisternummer en het vreemdelingsnummer kunnen opgevraagd en gebruikt worden, om hierover duidelijkheid te scheppen zowel ten aanzien van de leveranciers, als van de netbeheerder.

6. Wijzigingen en aanvulling decretaal kader distributienettarieven (art. 6 en 7)

In artikel 7 wordt een bepaling toegevoegd aan het decretale kader inzake distributienettarieven, met name inzake het ingaan van de beroepstermijn tegen tariefbeslissingen. Dit betreft een technisch punt dat moest rechtgezet worden. De VREG meent dat de rechtzetting van deze vergetelheid een goede verbetering is van het tarifaire decretale kader.

7. Jaarlijks actieplan energiefraude (art. 9)

In artikel 9 wordt voorzien dat de netbeheerders jaarlijks een actieplan voor het voorkomen, opsporen en vaststellen van energiefraude moeten opstellen en dit aan de minister moeten bezorgen. Jaarlijks moeten ze ook rapporteren aan de minister over hun inspanningen hieromtrent in het afgelopen jaar.

Het beoogde doel van deze bepaling is niet duidelijk:

- gaat het om het uitvoeren van één actieplan per netbeheerder of een gezamenlijk actieplan van de netbeheerders?
- zijn er verwachtingen naar de netbeheerders toe inzake de ambitiegraad van dit actieplan?
- wat als de ene netbeheerder ambitieuzer is dan de andere?
- wat met de samenwerking en het delen van “best practices” door de netbeheerders?

We stellen een andere aanpak voor:

- Het lijkt ons beter dat de netbeheerders gemeenschappelijk een actieplan inzake energiefraude uitwerken, met daarin de controles die ze minimaal willen uitvoeren.
- Een gemeenschappelijk actieplan maakt dat de controles in alle netgebieden volgens dezelfde principes verlopen en één netgebied dus niet meer of minder gecontroleerd wordt dan in andere gebieden. Dit maakt ook een benchmark tussen netbeheerders mogelijk van de endogene kosten die met deze verplichting gepaard gaan. We verwijzen hierbij naar hoofdstuk 13.2. van dit advies.
 - De opmaak van het actieplan kan in overleg met de VREG verlopen, om de regulator toe te laten een zicht te houden op de tarifaire weerslag.
 - De validatie of goedkeuring van dit actieplan (met becijfering van de kosten en geschatte opbrengsten) zou dan door de minister kunnen gebeuren. Als de voorgestelde

maatregelen te weinig ambitieus of juist te verregaand (en kostelijk) zouden worden geacht door de minister, dan kan aan de netbeheerders gevraagd worden om dit bij te sturen.

- De rapportering over de uitvoering van het actieplan kan ook opgevolgd worden door de VREG, zodat de regulator erop kan toezien dat alle netbeheerders deze controles ook effectief hebben uitgevoerd.

8. Mogelijkheid tot afsluiting in de gevallen bedoeld in a), b), c) en d) van de definitie van energiefraude (art. 10)

In dit artikel 10 wordt voorzien dat de netbeheerders kunnen overgaan tot afsluiting in geval van energiefraude, zoals bedoeld in a), b), c) en d) van de definitie van energiefraude. In dat geval zal de netgebruiker ook instaan voor de betaling van de kosten aan de netbeheerder om de energiefraude ongedaan te maken en het onrechtmatig voordeel te recupereren.

In het artikel wordt gesteld dat titel V hersteld wordt bij artikel 6; dit moet echter artikel 8 zijn.

In het tweede lid, wordt na “de kosten van de afsluiting” best ingevoegd “bedoeld in het voorgaande lid” teneinde de link daarmee te maken.

Verder wordt in datzelfde 2^{de} lid gesproken van de kosten voor de regularisatie van de aansluiting of van de meetinstallatie. Energiefraude kan echter ook betrekking hebben op het net (cfr. definitie, a)), hetgeen noopt tot regularisatie van het net. Wellicht is het de bedoeling dat de kosten voor de regularisatie van het net ook ten laste van de netgebruiker worden gelegd.

Wat wordt trouwens bedoeld met “kosten voor het onrechtmatig verkregen voordeel”? Wordt daarmee bedoeld: kosten voor het *recupereren van* het onrechtmatig verkregen voordeel en/of de geldelijke tegenwaarde van het onrechtmatig verkregen voordeel?

Hoe zal het oordeelkundig gebruik van deze mogelijkheid tot afsluiting door de netbeheerder in individuele gevallen verzekerd worden? De vraag rijst daarbij *wanneer* er vaststelling van fraude plaatsvindt. Is dit wanneer een niet-tegensprekelijk PV is opgesteld door de netbeheerder? Wat als de betrokken netgebruiker het niet eens is met de inhoud van deze PV? Moeten niet voldoende beschermingsmogelijkheden en beroepsmogelijkheden voor de betrokken afnemer ingebouwd worden?

In het laatste lid wordt gesteld dat de VREG richtlijnen kan uitvaardigen voor de manier waarop het onrechtmatig verkregen voordeel bij deze vormen van energiefraude kan berekend worden. De VREG wil deze taak opnemen, maar verwacht ter zake voorstellen vanuit de netbeheerders (zie ook hoofdstuk 13.4 van dit advies).

De afsluitingsmogelijkheid geldt ook als sanctie in geval van niet-voldoen aan de meldingsverplichtingen voorzien in het Energiedecreet of de uitvoeringsbesluiten ervan, het aansluitingscontract of –reglement,

of het technisch reglement. De afsluiting als sanctie wordt opgelegd “met het oog op de regularisatie van het net, de aansluiting of de meetinstallatie” (zie art. 10).

De vraag rijst of er voor deze vorm van energiefraude, dus het niet-voldoen aan een meldingsplicht, wel telkens sprake is van de nood aan regularisatie van de aansluiting of van de meetinstallatie (vb. bij niet naleving van de meldingsplicht van een publiek laadpunt). Een afsluiting als pure sanctie, zonder dat dit noodzakelijk is voor een regularisatie van het net, de aansluiting of de meetinstallatie, zou een niet-proportionele sanctie kunnen betreffen. Het lijkt voor dit soort energiefraude veeleer aangewezen in een boetemogelijkheid in hoofde van de netbeheerders te voorzien.

We verwijzen verder naar de opmerkingen bij artikel 10, vermeld in hoofdstuk 13.3 van dit advies.

9. Mogelijkheid tot opschorting, stopzetting of terugvordering van de uitbetaling van steuncertificaten, premies en subsidies (art. 11)

Artikel 11 handelt over de opschortings-, stopzettings-, en terugvorderingsmogelijkheid voor de netbeheerder van de uitbetaling van steuncertificaten, premies en subsidies bij fraude bij de aanvraag hiervan. De kosten die de netbeheerder hierbij maakt worden ten laste gelegd van de betrokken “netgebruiker”. Bij fraude inzake steuncertificaten kan de fraude echter zijn gepleegd door een andere persoon dan de netgebruiker (bv. fraude bij indienen aanvraag tot toekenning van certificaten aan een PV-installatie in eigendom van een derde of de verhuurder van de woning).

Ook hier moeten voldoende beschermingsmogelijkheden en beroepsmogelijkheden voor de betrokken persoon ingebouwd worden (cfr. opmerkingen bij artikel 10).

We verwijzen verder naar de opmerkingen bij artikel 11, vermeld in hoofdstuk 13.5 van dit advies.

10. Vaststellingen door de bedienden van de netbeheerder en de werkmaatschappijen (art. 15)

Krachtens artikel 15 wordt een nieuwe titel ingevoerd, waarin sprake is van bedienden. Aangezien het begrip bedienden betrekking heeft op de soort van arbeidsrelatie (werknemer, niet-arbeider) die voor dit decreet niet relevant is, en ook te beperkend, terwijl het duidelijk de wil is om gewoon de ruime categorie van “personeelsleden” te vatten, wordt gesuggereerd het begrip ‘bedienden’ te vervangen door ‘personeelsleden’.

11. Opsporing en vaststelling energiefraude door personeelsleden van de netbeheerder of werkmaatschappij (art. 16)

We verwijzen naar de hierboven vermelde opmerkingen:

- de netbeheerder kan niet bevoegd worden verklaard voor de opsporing en vaststelling van alle vormen van energiefraude (zie opmerking bij artikel 3);
- er moeten voldoende beschermingsmogelijkheden en beroepsmogelijkheden voor de betrokken afnemer ingebouwd worden bij de uitoefening van deze bevoegdheid door de netbeheerder (zie opmerkingen bij de artikelen 10 en 11).

12. Administratieve boetes door de VREG in geval van energiefraude (art. 18)

Artikel 18 voorziet in de toekenning van een nieuwe taak aan de VREG, met name de verplichting om een administratieve boete op te leggen aan iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die zonder machtiging van de betrokken netbeheerder handelingen uitvoert op het net of die zonder machtiging de aansluiting op het net manipuleert. Het artikel beschrijft verder de procedure van het opleggen en innen van deze administratieve boete, evenals de beroepsmogelijkheden en verjaring

We zijn een absolute tegenstander van de toekenning van deze nieuwe taak aan onze organisatie, omwille van onderstaande redenen:

Onder de bovenstaande beschrijving vallen zware fraudesituaties zoals diefstal van elektriciteit via aftakkingen op het net voor illegale cannabisplantages. In deze situaties is er quasi steeds sprake van strafrechtelijke vervolging van het drugsdelict. Momenteel leggen de netbeheerders in deze gevallen ook voor de energiefraude klacht neer bij politie of parket, en is er hiervoor een strafrechtelijke bestraffing mogelijk op basis van de bepalingen rond o.a. diefstal in het Strafwetboek. Het voorstel lijkt nu te zijn om deze strafrechtelijke bestraffing van energiediefstal te vervangen door een administratieve boete door de VREG.

Uit het overleg met de netbeheerders (zie hoofdstuk 2) blijkt dat er in veel gevallen geen vervolging, noch bestraffing voor de rechtbank voor de energiediefstal volgt en dat ook de burgerrechtelijke recuperatie van deze energiediefstal zeer moeilijk verloopt. Om dit te verbeteren zijn echter in voorliggend actieplan maatregelen aangekondigd om de samenwerking tussen de netbeheerders en het parket en politie te verbeteren. Het is dan ook contradictorisch om deze maatregelen wel te voorzien, maar deze geen kans te geven en daarentegen rechtstreeks te gaan voor een administratiefrechtelijke bestraffing in plaats van een strafrechtelijke bestraffing.

In het algemeen is het opleggen van administratieve boetes wegens energiefraude ook geen taak voor een energieregulator, zoals beschreven in de Europese Elektriciteits- en Gasrichtlijnen. Het bestraffen van energiefraude is daar geen onderdeel van. De energieregulator moet zich bezighouden met het reguleren van het gebruik en de toegang tot het net en het toezicht op en de handhaving van de regels uit het Derde Europese energiepakket (o.a. niet-discriminatoire toegang tot het net, ...) door de marktpartijen, met name de netbeheerders, energieleveranciers,.... Het bestraffen van individuele gevallen van energiediefstal en zegelbreuk van de meter is dat niet.

Indien de Vlaamse Regering deze taak alsnog zou toekennen aan de VREG, moet opgemerkt worden dat de toekenning van deze extra taak, in tegenstelling tot wat in de nota aan de Vlaamse Regering staat, natuurlijk wél een impact zal hebben op het personeel en de middelen van de VREG. De VREG is niet in staat om deze impact momenteel te berekenen. Noch de nota, noch een navraag bij de netbeheerders kon enige indicatie opleveren van het aantal dossiers dat ter zake kan verwacht worden, noch van de dossierlast. Bij het opleggen van dergelijke administratieve boetes moeten immers belangrijke procedurele waarborgen geboden worden, o.a. inzake hoorrecht en recht op verdediging. De inspecteur van financiën heeft ook geen advies kunnen geven op dit punt. Dit mogelijk omdat artikel 18 pas werd toegevoegd aan de teksten van het ontwerpdecreet na het advies van de inspectie van financiën (aangezien de toekenning van deze taak aan de VREG niet opgenomen is in de beknopte samenvatting van het wetgevingsdossier in het advies van de inspectie van financiën).

De VREG wijst erop dat er andere opties zijn, mocht er toch gekozen worden voor deze administratieve bestraffing van de bovenstaande vormen van energiefraude (en eventueel ook de andere vormen van energiefraude, zoals bedoeld in c) tot en met f) van de definitie van energiefraude). Zo is het een optie om deze taak toe te wijzen aan de (energie)administratie, die nu al administratieve boetes oplegt aan particulieren bv. in kader van de niet-naleving van de EPB- en EPC-regelgeving. Een centralisatie van het opleggen van administratieve boetes inzake energie naar het voorbeeld van de milieuhandhaving lijkt een te onderzoeken piste.

De formulering in de nota aan de Vlaamse Regering die stelt dat alle andere vormen van energiefraude (dan de vormen opgenomen in artikel 18) vallen onder het toepassingsgebied van de generieke handhavingsbevoegdheid van de VREG (artikel 13.3.1 juncto 13.3.2 van het Energiedecreet) klopt niet. Deze artikelen voorzien enkel een mogelijkheid tot het opleggen van een boete bij niet-naleving van de bepalingen van titels IV, V, VI, hoofdstuk I tot en met IV van titel VII en artikel 13.1.2, van het Energiedecreet en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten, met inbegrip van de technische reglementen. Dit toepassingsgebied bevat alvast geen bepalingen inzake de meldingsverplichtingen die opgenomen zijn in aansluitingsreglementen en –contracten, noch bepalingen rond de informatieverlening in geval van contracts- of aansluitingsaanvragen en bij subsidie- of premieaanvragen.

Voor de volledigheid wenst de VREG nog te vermelden dat hij in het verleden al acties heeft ondernomen om energiefraude met groenestroomcertificaten, warmtekrachtcertificaten en garanties van oorsprong op te sporen, aan te pakken en te bestraffen.

Zo hebben we in het verleden al klacht neergelegd bij de politie of ons burgerlijke partij gesteld in situaties die strafrechtelijk bestraft worden, zoals bedoeld in artikel 13.2.1. van het Energiedecreet. Het gaat dan om situaties waarin personen bewust verkeerde informatie aan ons verstrekten in een aanvraagdossier of bij de rapportering van meetwaarden in het kader van de toekenning van

groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten. We deden dit ook in een aantal gevallen van vermoedens van fraude met AREI-keuringsverslagen.

We maakten ook al gebruik van onze mogelijkheid om een algemene administratieve boete op te leggen (zoals voorzien in artikel 13.3.2 van het Energiedecreet en volgens de procedure voorzien in artikel 13.3.1 van het Energiedecreet) wegens niet-naleving van de bepalingen van hoofdstukken I (Groenestroomcertificaten en Warmtekrachtcertificaten) en I/1 (garanties van oorsprong) van titel VII van het Energiedecreet. Meer specifiek bevatten deze hoofdstukken bepalingen die de aanvrager van certificaten verplichten om accurate en correcte informatie aan ons over te maken. We wendden deze bepalingen en de overeenkomstige uitvoeringsbepalingen in het Energiebesluit voornamelijk aan om boetes op te leggen aan eigenaars van PV-installaties waarvan uit controles ter plaatse door de netbeheerder blijkt dat ze frauduleuze meterstanden hebben overgemaakt en/of onjuiste vermeldingen in hun aanvraagdossier hebben opgenomen en op basis hiervan te veel certificaten hebben gekregen en/of een te hoge minimumprijs. Maar als gevolg van de overdracht van de dossierbehandeling van deze dossiers naar VEA (expertisedossiers – reeds een feit sinds 1 april 2014) en de netbeheerders (PV-dossiers – voorzien voor eind 2016) zal de opsporing en vaststelling en bestraffing van de fraude in deze dossiers in de toekomst niet meer door ons kunnen gebeuren.

Naast de algemene opmerkingen hierboven wordt, ondergeschikt, gewezen op volgende elementen:

De boete wordt opgelegd “aan iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die zonder machtiging van de betrokken netbeheerder handelingen uitvoeren (sic) op het distributienet of op het plaatselijk vervoersnet voor elektriciteit, of die zonder machtiging de aansluiting op dat net manipuleert, ... [bedrag]”.

Hierbij wordt dus een opsomming gegeven van bepaalde handelingen. Dit gaat dus níet om alle mogelijke energiefraude (die veel ruimer is). Bovendien komt de geciteerde tekst niet overeen met de in de definitie omschreven vormen van energiefraude.

Enkele voorbeelden:

- energiefraude wordt gepleegd door de netgebruiker of dienst lasthebber of gevolmachtigde, of aannemer (cf. definitie) – de boete daarentegen wordt opgelegd aan “elke natuurlijke persoon of rechtspersoon”.

De vraag rijst wat de bedoeling is: kan energiefraude door “elke persoon” worden gepleegd (dan moet definitie anders verwoord worden) of staat energiefraude los van de boetemogelijkheid?

- De boete kan worden opgelegd aan iedere persoon die a) zonder machtiging van de betrokken netbeheerder handelingen uitvoert op het distributienet of op het plaatselijk vervoernet van elektriciteit, of b) zonder machtiging de aansluiting op dat net manipuleert.

Dit lijkt te gaan over energiefraude, vormen a) en b) van de voorgestelde definitie. Echter, b) gaat over het manipuleren van de aansluiting of meetinstallatie, terwijl in de boetebepaling sprake is van het ‘zonder machtiging (van wie?) manipuleren van de aansluiting op het net’. Dit is duidelijk de bedoeling, die best meegenomen worden in de definitie, onder b): de woorden “zonder daartoe gemachtigd te zijn” worden best analoog aan a) toegevoegd aan b).

Als het de bedoeling is om de boetemogelijkheid te beschrijven voor energiefraude zoals beschreven in de definitie, a) en b), wordt best gewoon een verwijzing naar die definitie gemaakt, teneinde anomalieën te vermijden.

Er is geen marge voor afweging om al dan niet boete op te leggen. Dit blijkt uit de bewoordingen: de VREG “legt” een boete op. Er wordt - bewust? - niet bepaald dat de VREG een boete *kan* opleggen. Dit verplicht karakter wordt best gemotiveerd. Vraag is of er niet beter kan bepaald worden dat de boete kan opgelegd worden.

Er wordt vervolgens in een nieuw artikel 13.3.6, §2 tot en met §7 een procedure voor het opleggen van de administratieve boete beschreven die een exacte kopie is van de algemene procedure, beschreven in artikel 13.3.1, §§ 3 tot en met 8. Dit is overbodig: het gaat niet om een bijzondere, van de algemene procedure afwijkende procedure. De algemene procedure kan eenvoudigweg van toepassing verklaard worden door in §2 van art. 13.3.1 de verwijzing naar de artikelen 13.3.2 t.e.m. 13.3.4 aan te vullen met een verwijzing naar de nieuw in te voeren boetemogelijkheid bij vaststelling van energiefraude (art. 13.3.6). Paragrafen 2 tot en met 7 van nieuw art. 13.3.6 kunnen dan worden geschrapt.

13 . Tarifaire context energiefraude

In dit hoofdstuk wil de VREG in eerste instantie duidelijkheid scheppen over het budgettair en tarifair kader inzake energiefraude, zoals gevraagd door de netbeheerders. Daarnaast staan in deel 13.3 en 13.5 twee concrete voorstellen tot aanpassing van het ontwerpdecreet. Ook deze hebben tot doel de toe te passen regels te verduidelijken.

13.1 Kosten voor nieuwe activiteiten

In de tariefmethodologie van de VREG wordt een onderscheid gemaakt tussen endogene en exogene kosten van de distributienetbeheerder. De bijkomende taken m.b.t. energiefraude gelden voor alle distributienetbeheerders waarbij ze elk de vrijheid hebben over de wijze van praktische, meest efficiënte uitvoering. In de logica van de tariefmethodologie zullen de kosten voor de inzet van mensen en middelen tegen energiefraude dan ook worden beschouwd als endogene kosten.

De tariefmethodologie voorziet een plafonnering van de inkomsten van de distributienetbeheerder uit distributienettarieven voor endogene kosten. Dit plafond wordt bepaald op basis van de hoogte en evolutie van het geheel van de waargenomen kosten als vorm van nacalculatie. Meer kosten bij distributienetbeheerders vertalen zich aldus nadien (in de volgende reguleringsperiode) en na benchmarking in hogere distributienettarieven.

De taken m.b.t. energiefraude zijn nieuw en zullen zorgen voor nieuwe kosten bij de distributienetbeheerders. Of dit zal leiden tot hogere nettarieven is nog onzeker. Het is afhankelijk van enerzijds de globale evolutie van de kosten van een distributienetbeheerder t.o.v. de door de VREG toegelaten inkomsten en de terugverdieneffecten uit het ontdekken van fraude. In geval de winstmarge

van de distributienetbeheerder door de nieuwe kosten onder druk zou komen te staan, kan eventueel het nu geconsulteerde voorschotmechanisme aangesproken worden. Het wordt nu voorgesteld in de consultatie over de tariefmethodologie 2017-2020. Het zou een manier kunnen zijn om al met de nieuwe kosten rond detectie van energiefraude rekening te houden, in het geval dat nodig mocht blijken, zonder de noodzaak om te wachten op de nacalculatie vanaf 2021.

13.2 Minimaal takenpakket inzake fraudebestrijding nodig

De tariefmethodologie geeft aan de distributienetbeheerder door de plafonnering van zijn inkomsten uit distributienettarieven voor endogene kosten een stimulans voor kostenefficiëntie. De distributienetbeheerder zal deze prikkel dus voelen bij de uitoefening van de taken rond energiefraude. Onder de prikkel tracht hij de taken op een kostenefficiënte wijze uit voeren. Dit kan er ook voor zorgen dat de netbeheerders de taken slechts minimaal uitvoeren met minimale kosten die dan ook leiden tot minimale opbrengsten uit recuperatie. Daarom wordt best een gemeenschappelijke (minimale) sokkel inzake fraudebestrijding afgesproken in overleg tussen beleid, VREG en netbeheerders. De distributienetbeheerder zou een minimaal takenpakket moeten hebben dat hij onder toezicht moet uitvoeren.

Het minimaal takenpakket is ook nodig omdat de VREG nog niet ziet hoe hij in de tariefmethodologie op een transparante wijze een prikkel voor de distributienetbeheerders (financiële boni of mali) kan introduceren m.b.t. de resultaten van het opsporen van energiefraude. Het is niet zeker dat er een evenredig verband zal zijn tussen de hoeveelheid inspanning waarmee de distributienetbeheerder de taken uitvoert en zijn vaststelling van energiefraude. Het is ook niet zeker of energiefraude evenredig optreedt over alle netgebieden heen, alsof benchmarking tussen distributienetbeheerders o.b.v. hun resultaten rond energiefraude mogelijk zou zijn.

13.3 Recuperatie via niet-periodieke distributienettarieven

De VREG begrijpt uit het voorontwerp dat de distributienetbeheerders de kosten die zij maken om een geval van energiefraude ongedaan te maken, zullen aanrekenen aan de hiervoor verantwoordelijke distributienetgebruiker. Het voorontwerp geeft niet aan wie op welke wijze de hoogte van deze kosten bepaalt en of de VREG daar toezicht op heeft. De VREG begrijpt dat men enkel tot doel heeft om de kosten die de distributienetbeheerder maakt voor een specifiek dossier, bij die netgebruiker te recupereren. Dit vereist het hanteren van bepaalde verdeelsleutels door de distributienetbeheerder bij het toewijzen van kosten aan de activiteiten. Normaliter moet dit zich vertalen in transparante, redelijk kostenreflectieve niet-periodieke distributienettarieven, die de distributienetbeheerder binnen de tariefmethodologie als tariefvoorstel ter goedkeuring voorstelt en motiveert aan de VREG. Het gebruik van niet-periodieke distributienettarieven wordt best vermeld in de tekst. Bestaande niet-periodieke distributienettarieven kunnen samen met de mogelijk nieuwe niet-periodieke distributienettarieven m.b.t. energiefraude samengevoegd worden op de tariefbladen. De opname in de niet-periodieke distributienettarieven sluit ook mogelijke discussies uit tussen distributienetbeheerders en netgebruikers over de hoogte van de door de distributienetbeheerder aangerekende kosten.

Voorstel tot aanpassing van de tekst van artikel 10:

“De kosten die de netbeheerder heeft gemaakt om de energiefraude, vermeld in artikel 1.1.3, 40/1°, a), b), c) en d), ongedaan te maken, de kosten van de afsluiting, de regularisatie van de aansluiting of van de meetinstallatie, de heraanluiting zijn ten laste van de betreffende netgebruiker en worden aangerekend op basis van de overeenkomstige niet-periodieke distributienettarieven.

De kosten voor het onrechtmatig verkregen voordeel zijn ten laste van de betreffende netgebruiker.”.

Deze opbrengsten volgens niet-periodieke distributienettarieven zullen dus ter compensatie zijn van de door de distributienetbeheerder gemaakte specifieke kosten in een geval van energiefraude. Financieel is dit een neutrale operatie zonder impact op de hoogte van de periodieke distributienettarieven.

13.4 Het onrechtmatig verkregen voordeel

Wat betreft de recuperatie van het onrechtmatig verkregen voordeel (gevallen a, b, c en d van energiefraude), wordt gesteld dat de VREG richtlijnen kan uitvaardigen voor de wijze waarop dit voordeel kan worden berekend. De VREG wenst hierover in overleg te treden met de distributienetbeheerders om te onderzoeken op welke wijze dergelijke berekening op transparante, objectieve en niet-discriminatoire wijze kan opgesteld worden. Een mogelijk scenario is bijvoorbeeld dat de distributienetbeheerder ter plaatse de aanwezige verbruikstoestellen identificeert en hieraan volgens bepaalde veronderstellingen over de gebruiksfrequentie en -duur een niet-gemeten verbruik toewijst.

Wanneer een distributienetgebruiker fraude pleegt heeft hij twee “voordelen” ten aanzien van de distributienetbeheerder: de vermeden distributienettarieven en de vermeden kost van de afgenomen energie:

- Wat betreft de vermeden distributienettarieven:

De huidige en historische nettarieven zijn gekend en zullen toegepast worden voor de veronderstelde niet-gemeten verbruiken in de overeenkomstige historische periodes. De aldus door de distributienetbeheerder bij de ontdekking van de energiefraude gerecupereerde distributienettarieven wenst de VREG te beschouwen als endogene inkomsten, gelijkgesteld met de inkomsten uit de huidige distributienettarieven. Ze bepalen mee de hoogte van het regulatorisch saldo voor volumeverschillen van dat boekjaar. Aldus vloeien deze inkomsten terug onder de vorm van een korting in de volgende periodieke distributienettarieven.

- Wat betreft de kost van de hoeveelheid niet-gemeten afgenomen energie:

Volgens het Technisch Reglement Distributie neemt de distributienetbeheerder bij de eindreconciliatie de maandelijkse restterm voor eigen rekening. De restterm bevat de hoeveelheid afgenomen, niet-gemeten energie. Voor de vaststelling van de hoogte van het onrechtmatig verkregen voordeel zou dan gebruik kunnen gemaakt worden van de in de eindreconciliaties van de overeenstemmende maanden gehanteerde prijzen. Voor de meer recente maanden zou een analoge energieprijis moeten gehanteerd worden. Ook deze eenmalige recuperatie van fraude kunnen we opnemen in het volumeverschil voor de endogene opbrengsten uit huidige distributienettarieven, dus met vertaling naar een korting in het volgende periodieke distributienettarief.

13.5 Onduidelijkheid m.b.t. recuperatie van interesten

Het voorontwerp vermeldt dat de distributienetbeheerder ook interesten i.v.m. onrechtmatig verkregen steuncertificaten, vergoedingen en premies rechtstreeks kan invorderen van de betreffende netgebruiker. We zouden deze eenmalige inkomsten ook kunnen meenemen in de bepaling van het volumeverschil, als korting in de volgende nettarieven.

Het is niet duidelijk hoe het bedrag van deze interesten moet worden vastgelegd en voor wie het bedoeld is. Hiervoor zou de VREG objectieve richtlijnen kunnen uitwerken voor de wijze waarop deze rentes worden berekend en voor wie ze bedoeld zijn, de externe financiers van de distributienetbeheerder of de distributienetgebruikers. Logischerwijze moet er daarbij een overeenkomst zijn met de bepalingen omtrent kapitaalkosten in de tariefmethodologie.

In een tariefmethodologie worden de interestlasten van de distributienetbeheerder enkel beschouwd voor het aanhouden van activa op de boekhoudkundige balans. De activa, zoals de steuncertificaten in voorraad van de distributienetbeheerder, worden gefinancierd door vreemd en eigen vermogen. De uitgaven van de distributienetbeheerder voor premies en vergoedingen aan distributienetgebruikers zijn geen activa maar kosten. Hiervoor ontvangt de distributienetbeheerder externe financiering van de distributienetgebruikers via de inning van de periodieke distributienettarieven. Men zou ook aan de distributienetgebruikers een rente moeten uitbetalen voor de periode dat zij hun kapitaal onterecht ter beschikking hebben gesteld, wat zich vertaalt in een korting in hun distributienettarieven.

Voorstel tot aanpassing van artikel 11:

“De kosten die de netbeheerder of beheerder van het transmissienet heeft gemaakt om de energiefraude, vermeld in artikel 1.1.3, 40/1°, e) of f), van dit decreet, ongedaan te maken, en de kosten van de opschorting, stopzetting of terugvordering en de interesten zijn ten laste van de betreffende netgebruiker. De netbeheerder of zijn gemandateerde zal deze kosten rechtstreeks invorderen bij de netgebruiker. De VREG kan richtlijnen uitvaardigen voor de wijze waarop de interesten worden berekend.”

Het is ook mogelijk dat een distributienetgebruiker de door energiefraude onrechtmatig verkregen steuncertificaten niet verkoopt aan de distributienetbeheerder maar aan een derde partij. Het voorstel van decreet beperkt zich tot de impact m.b.t. de distributienetbeheerder.