

## Synthesenota

### Consultatie "Gesloten distributiesystemen en directe lijnen en leidingen" in het kader van de omzetting van het Third Package

#### Inleiding

De VREG stelde een ontwerpmededeling op inzake de regelgeving voor gesloten distributiesystemen en directe lijnen en leidingen. Deze tekst lag ter consultatie voor tot uiterlijk 17 september 2010.

De VREG ontving een tiental formele reacties. Tevens vroeg een aantal partijen de VREG een toelichting te mogen verstrekken over hun reactie. De VREG heeft deze standpunten en visies grondig geanalyseerd om zijn eigen visie bij te stellen, en op basis daarvan de Vlaamse Regering te adviseren over de tekst van het ontwerpdecreet.

In deze nota wordt eerst een beknopte evaluatie gemaakt van dit consultatieproces.

Vervolgens wordt een samenvattende reactie van de VREG gegeven op de input vanuit de partijen die aan de consultatie deelnamen. Gezien de veelheid aan reacties (niet enkel tijdens de formele periode van consultatie, maar ook nog daarna) lijkt het de VREG weinig opportuun om in te gaan op elke overgemaakte opmerking. Op specifieke punten kan wel individueel gereageerd worden naar de betrokken partijen op hun verzoek daartoe.

#### Evaluatie van het consultatieproces

##### *Over het proces zelf*

Europa verwacht dat de regulator bij het voeren van consultaties op een transparante manier tewerk gaat.<sup>1</sup> De regulatoren, verenigd in ERGEG, hebben hiervoor een set van richtlijnen opgesteld, die ze proberen na te leven<sup>2</sup>. Die richtlijnen betreffen de vragen wie, wanneer en hoe geconsulteerd moet worden. Daarnaast bevat het document ook aanbevelingen over de wijze waarop er respons moet worden verstrekt aan de deelnemende partijen.

De correcte afronding van het consultatieproces vereist idealiter:

- een publieke, synthetische reactie op het geheel van binnengekomen standpunten;
- een niet-publieke individuele reactie op elk binnengekomen standpunt;
- een document met het standpunt van de regulator (bijv. een aangepaste mededeling, een beslissing of een advies).

De VREG erkent dat het proces in verband met deze consultatie niet vlekkeloos verlopen is en heeft hier de nodige lessen uit getrokken. De VREG heeft ervoor gekozen om alsnog een synthetische reactie (via deze nota) op te stellen, en op verzoek aanvullende individuele reacties te verstrekken aan geconsulteerde partijen die informatie willen over de wijze waarop de VREG met hun input is omgegaan.

<sup>1</sup> Interpretatieve nota van de Europese Commissie met titel 'The regulatory authorities' bij het derde energiepakket: "Preferably this would also include the obligation, for the NRA, to publish a document after public consultation *giving an overview of the comments received, of those that were taken into account and the reasons why other comments were not taken into account.*"

<sup>2</sup> Guidelines on ERGEG's Public Consultation Practices

Als document resulterend uit de consultatie verwijzen we naar het advies<sup>3</sup> van de VREG, dat aan de minister bevoegd voor het Vlaamse energiebeleid werd overgemaakt en op de VREG-website is gepubliceerd.

### ***Over het soort consultatie***

Deze consultatie (in het kader van de omzetting van het "Derde Pakket") werd opgevat als ontwerp-mededeling. Dit was bij nader inzien geen gelukkige keuze gezien een aanpassing van het wettelijke kader onvermijdelijk was. Een mededeling is een geschikt instrument om toelichting te verschaffen bij een regelgevende tekst, maar gezien het doel juist was om een bijdrage te leveren aan de voorbereiding van het beleid, was er beter gestart vanuit het concept van een consultatietekst. Of er een definitieve mededeling moest komen, en hoe die er dan uit zou moeten zien, kon de VREG op voorhand onvoldoende inschatten.

Na de definitieve goedkeuring van het Decreet in het Vlaamse parlement zal de VREG de afweging maken of een mededeling alsnog op haar plaats is. Dit punt komt ook verder aan bod bij de inhoudelijke bespreking.

### ***Over de rol van de VREG***

Doordat de VREG zich als kenniscentrum van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt profileert, is het logisch dat hij ook betrokken wordt bij de voorbereiding (en de evaluatie) van het Vlaamse energiebeleid, voor die materies die te maken hebben met de marktwerking en het toezicht op het netbeheer.

Deze taak werd dan ook opgenomen in (het ontwerp van) de Beheersovereenkomst tussen de VREG en de Vlaamse Regering. Belangrijk daarbij is dat de Vlaamse Regering zich er tevens toe verbindt om de onafhankelijkheid van de VREG als regulator te respecteren en conform de EU-Richtlijnen geen directe instructies te geven bij de uitoefening van haar taken.

Deze dubbele rol (als beleidsvoorbereider enerzijds en toezichthouder anderzijds) kan in de praktijk tot verwarring leiden. Bij gebrek aan informatie is het voor een belanghebbende niet altijd duidelijk waar de rol van de VREG begint en eindigt. De teksten die ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering worden voorgelegd, zijn (met uitzondering van de technische reglementen) geen teksten waarvan de inhoud het standpunt van de VREG weergeeft.

De VREG erkent dat het consultatieproces van de regulator en het besluitvormingsproces van de Vlaamse Regering in dit dossier onvoldoende uit elkaar werden gehouden, en zal hier in de toekomst (bij verdere consultatieprocessen gekoppeld aan regelgeving) meer aandacht aan schenken. Dit houdt in dat de nodige aandacht wordt besteed aan de opvolging van en communicatie rond de verschillende stappen in het beleidsvoorbereidend proces.

## **Synthetische bespreking van de reacties**

### ***Algemeen***

In het algemeen zijn de geconsulteerde partijen het erover eens dat het een goede zaak is om de implementatie van het "Derde Pakket" aan te grijpen om de regelgeving rond de infrastructuur die niet wordt beschouwd als deel van het openbare net te verduidelijken.

---

<sup>3</sup> ADV-2011-2

Het is evenwel duidelijk dat de reacties op de consultatietekst voortspruiten uit sterk tegengestelde belangen en dito visies op de aanleg en het beheer van netinfrastructuur. Dit sterke contrast is volgens de VREG voor een groot deel te wijten aan de inadequaat methodologieën die vandaag de dag als grondslag voor de vergoedingen voor het gebruik van het net worden gehanteerd.

### ***Bevoegdheidsverdeling***

De meeste partijen spreken zich niet uit over het bevoegdheidsvraagstuk. Wel dringen ze aan op een consistente aanpak tussen de gewesten en de federale overheid.

Inzake de bevoegdheidsverdeling over gesloten distributienetten voor elektriciteit volgt de VREG het standpunt dat in de Memorie van Toelichting wordt uiteengezet, en dat erop neerkomt dat het spanningsniveau van de netdelen bepalen welke overheid bevoegd is.

De VREG onderschrijft het belang van een consistente aanpak, en heeft dit punt dan ook al op verschillende vergaderingen van FORBEG (het forum van de Belgische energieregulators) aangekaart. Niettegenstaande er een verschillende kijk is op de bevoegdheidsverdeling terzake, lopen de visies van de regulators over de aanpak van deze problematiek niet ver uit elkaar.

In het kader van de noodzakelijke aanpassingen aan de federale wetten van 29 april 1999 en 12 april 1965 volgt nog overleg tussen de federale overheid en de gewesten. De VREG zal er op aandringen dat de consistentie van de regelgeving bewaakt wordt, zodat de marktpartijen niet nodeloos met extra kosten en juridische onzekerheid worden opgezadeld.

Een specifieke situatie hierbij is het leidingennet van Infrabel, waarlangs de stroom voor de aandrijving van de treinen van de spoorwegoperators wordt verdeeld, naast de stroom voor de installaties en gebouwen van Infrabel, inclusief de voeding van achterliggende afnemers. Ook op dit vlak is er een bevoegdheidsvraagstuk, niet op basis van het spanningsniveau van het net, maar op basis van de Europese Richtlijnen inzake spoorweginfrastructuur (2001/14/EG) enerzijds, en de interne elektriciteitsmarkt (2009/72/EG) anderzijds. De VREG onderzoekt dit nog nader.

### ***Gesloten distributienetten***

Vooreerst merkt de VREG op dat de Vlaamse regering in het ontwerp van decreet<sup>4</sup> spreekt over gesloten distributienetten. Dit stelt geen probleem in zoverre het helder is dat dit begrip hetzelfde dekt als het concept gesloten distributiesystemen uit de Richtlijnen. In deze tekst zal de VREG dan ook consequent dit woordgebruik hanteren.

De reacties op dit deel van de consultatietekst lopen sterk uit elkaar, zowel op het vlak van de begripsafbakening als op het vlak van de verplichtingen.

#### *1/ Begripsafbakening*

De meeste partijen beamen impliciet dat een definiëring in lijn met de Europese definitie aangewezen is. Wel is er een sterke divergentie in de reacties betreffende de invulling van het gebruikte concept "geografisch afgebakend gebied" en ook de visie op de toepassing van de criteria inzake de geïntegreerde exploitatie of de primaire elektriciteitslevering aan de beheerder van het net loopt uiteen.

Met betrekking tot de afbakening van het gebied is de VREG voorstander van een zo duidelijk mogelijke bepaling **in het Decreet**. In de mate dat dit niet decretaal wordt voorzien, zal de VREG

---

<sup>4</sup> Ontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet met betrekking tot de omzetting van het Derde Pakket.

genoodzaakt zijn om zelf een kader uit te werken. De VREG verwacht dat een dergelijk regulatorisch kader minder rechtszekerheid zal bieden voor de betrokken partijen.

Een belangrijk aandachtspunt is de overschrijding van het openbaar domein. Ook al moet dit volgens de VREG niet a priori worden uitgesloten, toch lijkt het belangrijk om in dergelijke gevallen naast de decretale criteria ook andere elementen in de beoordeling te laten meespelen, zoals het veilige en efficiënte beheer van de netten, de impact op de nettarieven en de waarborg van de rechten van de netgebruikers.

Met betrekking tot de hoger citeerde criteria is het volgens de VREG niet wenselijk om al a priori in een definitie te voorzien. Het valt immers te betwijfelen of een accurate invulling van deze begrippen kan worden gegeven, zonder kennis van concrete praktijkvoorbeelden. Dit zou (net als het vorige punt) wel kunnen worden uitgewerkt in het kader van een later op te stellen mededeling van de VREG. Een aantal van de beschreven casussen in de reacties op de consultatie verdienen zeker verdere analyse.

### *2/ Verplichtingen voor de beheerder van een gesloten distributienet*

Twee tegengestelde visies blijken uit de reacties: enerzijds de visie waarbij de beheerder van het gesloten distributienet de volledige verantwoordelijkheid op zich moet nemen voor alle toegangsprocessen en ook moet instaan voor een aantal openbaredienstverplichtingen, anderzijds de visie waarin de verplichtingen voor die partij beperkt blijven tot het minimum zoals vastgelegd in de Richtlijnen.

Bij het uitwerken van zijn advies is de VREG gestart van de huidige situatie. Uitgangspunt is dat, in lijn met de Europese regelgeving, voor **de bestaande netten** met achterliggende afnemers een oplossing moet worden geboden die de toegang tot die netten inhoudt voor leveranciers die een dergelijke afnemer willen bevoorraden. Hierbij komt het er dus op aan om die toegang op een efficiënte manier te reguleren en geen drempels te creëren die de overstap naar een nieuwe leverancier bemoeilijken.

Anderzijds is er volgens de VREG geen nood aan het stimuleren van de **aanleg van nieuwe** gesloten distributienetten (bijv. door de certificatenverplichting te relateren aan de totale afname van het gesloten distributienet met de ingebouwde degressiviteit of door extra taken op te leggen als openbaredienstverplichting aan de beheerder van het openbare net).

### *3/ Regularisatie*

Niet alle partijen reageren op dit deel van de consultatietekst. In het algemeen gesteld overheerst de mening dat de administratieve last van de procedures zo beperkt mogelijk moet worden gehouden en dat de modaliteiten moeten worden verduidelijkt. De VREG stelt vast dat aan deze bezorgdheid tegemoetgekomen is in de tekst die in eerste lezing door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd. Die regeling gaat immers uit van een conformering binnen redelijke termijn van zodra een leverancier of een achterliggende afnemer zijn rechten wil uitoefenen. Dit lijkt de VREG een pragmatische oplossing voor de bestaande netten.

Toch lijkt het voor de VREG aangewezen dat er een formele bevestiging komt van de kwalificatie van het net als gesloten distributienet en van de aanwijzing van de beheerder ervan.

### ***Privédistributienetten***

Niet iedereen onderschrijft de premisse van de VREG dat privédistributienetten in principe verboden zijn. Het is de VREG niet duidelijk hoe het simpele feit van hun historische bestaan kan verzoend worden met de verplichtingen opgelegd aan netbeheerders, onder meer met betrekking tot het verlenen van toegang aan derde partijen. De Europese Richtlijnen voorzien nu eenmaal enkel in een vereenvoudigd regime voor de specifieke categorie van gesloten distributienetten.

De voorziene uitzondering voor privé-distributienetten met een breder dienstverleningspakket wordt over het algemeen positief onthaald, hoewel sommige partijen vrezen dat dit de deur openzet voor onbedoelde toepassing. De VREG kan dit concept proactief verduidelijken door, bijvoorbeeld via de publicatie van een mededeling op haar website, bijkomende voorbeelden aan te duiden als situaties waar geoordeeld kan worden dat de distributie van elektriciteit en aardgas kadert binnen een breder dienstverleningspakket.

### ***Directe lijnen / leidingen***

Verschillende partijen merken op dat het behoud van de regeling rond directe lijnen en leidingen in de Richtlijnen eigenaardig overkomt, in het licht van de ontwikkelingen inzake het openstellen van de openbare elektriciteits- en gasnetten.

De VREG deelt die mening, maar kan er anderzijds niet buiten dat de bepalingen moeten worden omgezet.

De door de VREG gehanteerde definitie van directe lijn is volgens de VREG geen uitbreiding van de definitie uit de Richtlijn.

Wel wil de VREG vermijden dat parallelle infrastructures worden gecreëerd, die voor een (of een aantal) individuele partij(en) wel interessant kunnen zijn, maar die macro-economisch leiden tot hogere kapitaals- en exploitatiekosten.

Bovendien moeten de afnemers altijd de waarborg hebben dat ze door een leverancier naar keuze kunnen worden beleverd.

De tekst van het ontwerpdecreet maakt een onderscheid tussen lijnen en leidingen op eigen site en daarbuiten. Voor de VREG is het belangrijk dat:

- er een duidelijke afbakening is van de eigen site (dit in tegenstelling tot de visie van sommige partijen die geen restrictieve bepaling voorstaan, in welk geval het risico ontstaat op parallelle infrastructures);
- de levering beperkt blijft tot een enkele afnemer (zoniet staat de deur weer open voor privé-distributienetten en zitten we met de hoger vermelde problematiek);
- de toelating voor aanleg van een directe lijn of leiding buiten eigen site (of op eigen site maar met levering aan meer dan één afnemer) gekoppeld wordt aan de weigering van toegang tot het net onder redelijke economische en technische voorwaarden.

### ***Leveringsvergunningsplicht***

Betreffende het nut van de eis om over een leveringsvergunning te beschikken voor levering via een gesloten distributienet of een directe lijn of leiding, lopen de meningen ook weer uit elkaar.

In de consultatie kwam niet expliciet aan bod dat Europa ook verplicht om leveranciers die voldoen aan de eisen die in een andere lidstaat worden gesteld, toegang tot de openbare netten te verlenen. Dit lijkt de VREG een extra argument (naast het feit dat het hier om levering aan een beperkt aantal, doorgaans goed geïnformeerde afnemers gaat) om geen specifieke vergunningsplicht te vereisen voor dergelijke leveringen. Uiteraard moeten die leveranciers wel voldoen aan de geldende handels- en evenwichtsvereisten, en de nodige toegangcontracten afsluiten.