



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 22 december 2005

**over het voorontwerp van besluit van
de Vlaamse Regering tot wijziging van het
besluit inzake openbaredienstverplichting ter
bevordering van het rationeel energiegebruik**

D/2005/7080/A49

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2005 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31
e-mail: info@minaraad.be
internet: www.minaraad.be

Krachtlijnen van het advies

De Vlaamse Regering heeft de MiNa-Raad om advies gevraagd over de voorgestelde wijzigingen van de openbaredienstverplichtingen ter bevordering van rationeel energiegebruik. De wijzigingen betreffen de energiebonactie voor spaarlampen en de verplichting van de netbeheerder om een gratis energieboekhoudsysteem aan te bieden aan basis- en secundaire scholen, welzijns- en gezondheidsvoorzieningen.

De MiNa-Raad is van mening dat het systeem van openbaredienstverplichtingen in de energiesector uitermate geschikt is om milieudoelstellingen te realiseren. De Raad betreurt dan ook dat de algemene evaluatie door de Vlaamse overheid nog steeds niet beschikbaar is. Hierdoor wordt slechts een beperkte aanpassing van het systeem voorgesteld. Een grondige verdergaande herziening blijft nog steeds zeer noodzakelijk. De Raad verwijst naar de aanbeveling ter zake van de Klimaatconferentie die stelt dat er meerjarenplannen opgesteld moeten worden met aandacht voor beter voorspelbare en volgehouden energiepremies, actie- en middelverbintenissen en een betere communicatie. Ook de Europese richtlijn over energie-efficiëntie en energiediensten die in opmaak is, bevat concrete voorstellen met betrekking tot het systeem van openbaredienstverplichtingen.

De MiNa-Raad is tevreden dat de minister ingaat op de suggestie van de milieuorganisaties om te werken via een bon in de kleinhandel. Dit komt tegemoet aan een groot deel van de kritiek op de gratis bedeling van de spaarlampen via De Post. De communicatiecampagne die met de energiebonactie gepaard gaat, is van cruciaal belang. Mensen moeten gemotiveerd worden om te kiezen voor energiebesparende toestellen. De energiebonactie is uitermate geschikt om bij de bevolking het verband tussen het persoonlijke handelen en de klimaatverandering uit te leggen.

Ook het aanmoedigen van een energieboekhouding in scholen en welzijns- en gezondheidsvoorzieningen is een goede zaak. Meten is weten. Tegelijk wijst de Raad erop dat

een energieboekhouding maar echt zin heeft als ze gepaard gaat met een opvolging in de instelling die ze bijhoudt. Dus niet alleen de scholen, ook de welzijns- en gezondheidsvoorzieningen dienen een verantwoordelijke aan te duiden om de energieboekhouding op te volgen, de resultaten te interpreteren en de aanbevelingen uit te werken. Er moet eveneens verder werk gemaakt worden om deze instellingen bij te staan bij de effectieve uitvoering van energiebesparende maatregelen. Dit kan o.a. gebeuren via het ter beschikking stellen van energieconsulenten en met de bestaande financieringstechnieken (bv. derdepartijfinanciering en *commissioning*).

Inleiding

Op 18 november 2005 keurde de Vlaamse Regering principieel het besluit goed tot wijziging van het besluit van 29 maart 2002 over de openbaredienstverplichtingen ter bevordering van rationeel energiegebruik. De wijzigingen betreffen de energiebonactie en de verplichting van de netbeheerder om een gratis energieboekhoudsysteem aan te bieden aan basis- en secundaire scholen, welzijns- en gezondheidsvoorzieningen. De adviesvraag van Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, Kris Peeters, werd ontvangen op 25 november 2005. De minister verzoekt om een advies binnen een termijn van een maand. Met dit advies komt de Raad tegemoet aan deze adviestermijn.

Het ABVV, het ACV, de ACLVB, de Boerenbond, de UNIZO en het VOKA-Vlaams Economisch Verbond onthouden zich bij het voorliggende advies omdat zij hierover via de SERV advies wensen uit te brengen.

Hubert David
voorzitter MiNa-Raad

I. Situering

[1] **Rationeel energiegebruik door de netbeheerders.** Het Elektriciteitsdecreet zorgt ervoor dat de Vlaamse overheid ook in de vrijgemaakte energiemarkt verplichtingen kan opleggen aan de netbeheerders. Deze verplichting betreft in eerste instantie de jaarlijkse hoeveelheid gratis elektriciteit voor alle huishoudens. Bijkomend kan de Vlaamse Regering verplichtingen opleggen die te maken hebben met o.a. de veiligheid, continuïteit, regelmaat en kwaliteit van leveringen van elektriciteit, en maatregelen van sociale aard. Ook programma's ter bevordering van het rationeel energiegebruik kunnen via het systeem van openbaredienstverplichtingen opgelegd worden.

In het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2002 inzake de openbaredienstverplichtingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik (gewijzigd door het besluit van 26 september 2003) worden deze verplichtingen verduidelijkt. In dit besluit worden onder andere actie- en resultaatsverplichtingen opgelegd aan de elektriciteitsdistributienetbeheerders. De resultaatsverplichting voor de netbeheerders houdt in dat zij jaarlijks bij hun eindafnemers een primaire energiebesparing moeten realiseren ten opzichte van het aantal kWh die twee jaar eerder (n-2) geleverd werd. De initieel opgelegde primaire energiebesparing van 1% bij laagspanningsafnemers werd voor de jaren 2004 t.e.m. 2007 verhoogd tot respectievelijk 2%, 2,1%, 2,2% en 2,2% ten gevolge van de energiebonactie bij huishoudelijke afnemers. Deze actie werd opgelegd naar aanleiding van een resolutie van het Vlaams Parlement van 27 februari 2002 over het stimuleren van rationeel energiegebruik bij gezinnen.¹ In een eerste fase (2004-2005) werd aan elk gezinshoofd een spaarlamp, spaardouchekop of energiemeter aangeboden. Deze regeling voorziet in een tweede fase (2006-2007) waarbij elk ander gezinshoofd een spaarlamp krijgt.

1) Vlaams Parlement, stuk 926
(2001-2002) nr.4.

[2] **De voorgestelde wijzigingen.** Het besluit dat voorligt voor advies brengt twee wijzigingen aan:

- Om tegemoet te komen aan de kritiek op de verdeling van de spaarlampen in de eerste fase (zie verder) wordt er voorgesteld om in de tweede fase te werken met een kortingsbon van 5 euro. Met deze bon kan een korting bekomen worden via de kleinhandel op een spaarlamp naar keuze.
- Een tweede wijziging die wordt voorgesteld, is de verplichting voor de netbeheerder om op vraag van onderwijsinstellingen en welzijns- en gezondheidsvoorzieningen gratis een energieboekhouding aan te bieden.

II. Algemene beoordeling

[3] **De openbaredienstverplichting voor de netbeheerder als instrument in het klimaatbeleid.** Het systeem van openbaredienstverplichtingen is een algemeen aanvaard en veelvuldig gebruikt instrument om de werking van de vrije markt bij te sturen. Het wordt vaak toegepast in sectoren die vroeger onder een overheidsmonopolie vielen zoals telecom, spoorwegen en energie. In de energiemarkt kunnen specifieke sociale, veiligheids- of milieudoelstellingen, die in een ongereguleerde markt verwaarloosd zouden worden, aan de netbeheerders opgelegd worden. De kostprijs hiervoor wordt dan doorgerekend aan alle gebruikers. Op die manier is het instrument van de openbaredienstverplichting zeer geschikt om negatieve externe (milieu)effecten te internaliseren in de prijs.

De MiNa-Raad is een grote voorstander van het gebruik van openbaredienstverplichtingen om milieudoelstellingen te realiseren. De Raad stelt vast dat voorliggende wijziging van het besluit zeer beperkt van omvang is. Het systeem verdient een aanpassing die gebaseerd is op een grondige algemene evaluatie. De nota aan de Vlaamse Regering geeft aan dat de energiebonactie een onderdeel vormt van een dergelijke algemene evaluatie. Gezien de grootschaligheid van de actie, die veel voorbereiding vergt bij de netbeheerders, kon er volgens de Vlaamse Regering niet gewacht worden tot de volledige evaluatie klaar was. De Raad merkt op dat de eerste resultaten van deze evaluatie reeds op 1 oktober 2004 tijdens een studienamiddag door ANRE gepresenteerd werden.² Volgens de Raad moeten de resultaten van deze evaluatie sneller verwerkt kunnen worden.

De Raad betreurt dan ook dat deze vertraging ervoor zorgt dat er gewerkt moet worden in 2 schuifjes. De huidige manier van werken maakt het moeilijk een geïntegreerd beleid

2) Toelichting door Tine Tanghe (ANRE) tijdens de studienamiddag “Rationeel energiegebruik, pre-mies en tewerkstellingskansen”, Administratie Natuurlijke Rijkdommen en Energie (ANRE), 1 oktober 2004, Consciencegebouw, Brussel.

te formuleren. Naast de reeds beschikbare evaluatiegegevens zijn er vele bijkomende aanknopingspunten beschikbaar om het systeem van openbaardienstverplichtingen grondig te hervormen. Hieronder worden twee voorbeelden hiervan aangeven.

- [4] **Aanbevelingen van de Klimaatconferentie.** In de aanbevelingen van de Klimaatconferentie wordt gepleit voor een betere vormgeving van de bestaande openbaardienstverlichtingen: “In plaats van te werken met jaarlijks wijzigende actieplannen, stellen we voor meerjarenplannen op te stellen. Hierin moet de nadruk liggen op beter voorspelbare en volgehouden energiepremies, actie- en middelverbintenissen en betere communicatie.”³ In het verslag van de werkgroep Gebouwen van de Klimaatconferentie werd dit punt verder in detail uitgewerkt:

“Openbaardienstverplichtingen opleggen aan energieleveranciers: aanbieden van TPF en commissioning (bv. overdracht van energiefactuur). Scholen, overheden en kantoren kunnen hun facturen overdragen aan een derde partij en blijven gedurende een afgesproken termijn (bv. 10jaar) dezelfde betaling uitvoeren. De derde partij kan in de tussentijd de meest rendabele investeringen (bv. met een terugverdientijd < 5 jaar) uitvoeren en recupereert via een lagere effectieve energiefactuur de investeringen. Op die manier wordt vermeden dat scholen, overheden, kantoren, ... eigen budgetten moeten zoeken om de meest interessante investeringen uit te voeren en worden ESCO's⁴ gepromoot.”⁵

Tijdens het Bilan van de Vlaamse Klimaatconferentie, op 18 november 2005, heeft minister Peeters zich ertoe geëngageerd om deze aanbevelingen mee te nemen bij de opstelling van het volgende Klimaatbeleidsplan 2006-2012. In de nota aan de Vlaamse Regering met een stand van zaken van het Vlaamse klimaatbeleid, die goedgekeurd werd op 25 oktober 2005, wordt alvast in de tabel met het overzicht van mogelijke nieuwe/aangescherpte klimaatprojecten de “Herziening van de REG-verplichtingen van de netbeheerders” aangekondigd.

- [5] **Europees beleid inzake energie-efficiëntie en energiediensten.** In het voorstel voor een Europese richtlijn betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten worden er enerzijds indicatieve energiebesparingsdoelstellingen voorgesteld (9% tijdens de periode 2008-2017) en anderzijds pistes aangegeven hoe deze doelstelling gehaald kan worden.⁶ Specifiek met betrekking tot de distributienetbeheerders, wordt in art. 6 van

3) Vlaamse Klimaatconferentie, Het klimaat aan de orde van de dag: 365 voorstellen voor het Vlaamse klimaatbeleid, Aanbevelingen uit de Vlaamse Klimaatconferentie, 18 oktober 2005

4) ESCO (Energy Service Company) of “leverancier van energiediensten”: een natuurlijke of rechtspersoon die in de inrichtingen of gebouwen van een gebruiker ener-

giediensten en/of andere maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie levert en daarbij tot op zekere hoogte financiële risico's accepteert. De betaling van de geleverde diensten wordt (geheel of gedeeltelijk) gebaseerd op de realisatie van verbeteringen van de energie-efficiëntie en op de inachtneming van de andere overeengekomen prestatiecriteria;

5) Vlaamse Klimaatconferentie, Verslag van het vervoltraject juni – september 2005 voor het thema gebouwen.

6) Gemeenschappelijk standpunt vastgesteld door de Raad op 23 september 2005 met het oog op de aanneming van richtlijn betreffende energie-efficiëntie en energiediensten. EU Publicatieblad C275/E, 18 november 2005.

de ontwerprichtlijn voorzien dat de lidstaten voorschriften kunnen opleggen die ervoor zorgen dat energiediensten en energieaudits aangeboden en gestimuleerd worden. De lidstaten kunnen hierbij gebruik maken van specifieke fondsen en financieringsmechanismen.

Net zoals de hoger vermelde aanbevelingen van de Klimaatconferentie vormt de Europese ontwerprichtlijn een goede aanleiding tot een grondige aanpak van het instrument van de openbaredienstverplichtingen voor de netwerkbeheerders. De bepaling in het voorliggende besluit m.b.t. de energieboekhouding voor onderwijsinstellingen en welzijns- en gezondheidsvoorzieningen gaat reeds voor een deel in op de suggesties uit de ontwerprichtlijn. De Raad is echter van mening dat – vooral m.b.t. het organiseren en stimuleren van energiediensten – er nog veel meer kan en moet gedaan worden. In de ontwerprichtlijn worden volgende pistes aangehaald: het opstellen van modelcontracten voor levering van energiediensten; betere informatie verstrekken over het energieverbruik (inclusief benchmarkenergieverbruik zoals ook gesuggereerd werd op de Klimaatconferentie). Ook de suggestie van de ontwerprichtlijn om te werken met fondsen moet onderzocht worden. Gelijkaardig aan de financiering van de bestaande openbaredienstverplichting via een toeslag op de elektriciteitsprijs, zou deze toeslag via een fonds gebruikt kunnen worden om de levering van energiediensten te subsidiëren. De Raad is van mening dat een efficiënte werking van de markt van energiedienstverlening in Vlaanderen, eventueel ondersteund door een dergelijk fonds, nog een groot emissiereductiepotentieel bevat.

III. Aanbevelingen m.b.t. het ontwerpbesluit

[6] **De energiebonactie.** Via het ontwerpbesluit dat voorligt, worden er hoofdzakelijk drie wijzigingen aangebracht aan de voorziene spaarlampactie voor de periode 2006-2007. De distributienetbeheerder zal nu een kortingsbon van 5 euro verdelen aan ieder gezin, terwijl de bestaande regeling voorzag in een bon die geruild kon worden voor een gratis spaarlamp. Er zal gewerkt worden via de kleinhandel. Hierdoor zal het mogelijk zijn om met de bon een korting te bekomen op een spaarlamp naar keuze. In de bestaande regeling werd slechts één type spaarlamp via de post verdeeld (aan huis of in de postkantoren). Daarenboven wordt aan de distributienetbeheerder gevraagd een aangepaste begeleidende communicatiecampagne te voeren. De totale kostprijs wordt geraamd op ongeveer 10 miljoen euro. Dit bedrag mogen de netbeheerders doorrekenen in de elektriciteitsprijs.

De MiNa-Raad is tevreden dat de minister ingaat op de suggestie van de milieuorganisaties om te werken via een bon in de kleinhandel. Dit komt tegemoet aan een groot deel van de kritiek op de gratis bedeling van de spaarlampen via De Post. Het geeft de mensen ook de mogelijkheid om te kiezen voor de lamp die ze nodig hebben, in plaats van een model op te leggen dat misschien niet past in de armaturen of te lelijk gevonden wordt.

Standaard spaarlampen kunnen in de handel gevonden worden voor minder dan 3 euro. Gespecialiseerde modellen kunnen meer dan 15 euro per stuk kosten. Het is aangewezen dat in de begeleidende communicatie toelichting gegeven wordt over de verschillende types van spaarlampen die bestaan. Op deze manier kunnen de mensen een geïnformeerde keuze maken.

Ten slotte moeten mensen de kans krijgen om hun bon in te ruilen voor (of een korting te krijgen op) andere energiebesparende toestellen, als ze al genoeg spaarlampen zouden hebben. Mogelijke alternatieven zijn spaardouchekoppen, een buitenregelaar voor stookolieketels of een verdeelstekker met aan/uitknop.

De communicatiecampagne die met de energiebonactie gepaard gaat, is van cruciaal belang. Deze moet veel beter zijn dan de brief die met de eerste bedeling van lampen werd verstuurd. Het lijkt aangewezen om de communicatie te laten organiseren door een gespecialiseerde organisatie of bureau. Mensen moeten gemotiveerd worden om te kiezen voor energiebesparende toestellen. De energiebonactie is uitermate geschikt om bij de bevolking het verband tussen het persoonlijke handelen en de klimaatverandering uit te leggen. Dit kan daarenboven gekoppeld worden aan het 'kostenbesparende effect' van energiebesparingsmaatregelen.

Ook de communicatie naar de kleinhandel is erg belangrijk. De organisatie van de actie moet vlot en zonder bijkomende kosten voor de kleinhandel verlopen.

- [7] **Energieboekhouding voor onderwijsinstellingen en welzijns- en gezondheidsvoorzieningen.** In het besluit wordt voorgesteld om de netbeheerder te verplichten om vanaf de inwerkingtreding van voorliggend besluit een energieboekhoudsysteem gratis aan basis- en secundaire scholen, welzijns- en gezondheidsvoorzieningen aan te bieden. Dit houdt zowel de opstart in van de energieboekhouding (software ter beschikking stellen en installeren, toelichting verschaffen, inventariseren van de tellers, opmeten van het gebouw) als de opvolging (abnormale evolutie in de verbruiken signaleren, het jaarlijks ter beschikking stellen van een rapport met adviezen). Dit is een eerste stap om ervoor te zorgen dat deze scholen en voorzieningen een beter inzicht krijgen in hun energieverbruik. Voor de netbeheerders betekent deze verplichting een uitbreiding van het huidige systeem van energieboekhouding dat aan de lokale besturen wordt aangeboden. Zij beschikken bijgevolg over de nodige know-how om een dergelijke actie op korte termijn te implementeren.

Het aanmoedigen van een energieboekhouding in scholen is een goede zaak. Meten is weten. De Raad stelt de vraag of het niet aangewezen was om alle scholen en welzijns- en gezondheidsvoorzieningen te verplichten een dergelijke boekhouding bij te houden. Tegelijk wijst de Raad erop dat een energieboekhouding maar echt zin heeft als ze gepaard gaat met een opvolging in de instelling die ze bijhoudt. De scholen en de welzijns- en gezondheidsvoorzieningen dienen een verantwoordelijke aan te duiden om de energieboekhouding op te volgen, de resultaten te interpreteren, de aanbevelingen uit te werken, en, indien mogelijk, ze volgens de beschikbare middelen in te voeren. De ministers van Onderwijs en Welzijn zijn in deze dus een belangrijke betrokken partij wat betreft het aanduiden van verantwoordelijken binnen de instellingen en het voorzien van de nodige middelen (logistiek en financieel). Via een recent goedgekeurde rondzendbrief, waarin de scholen verplicht worden een energiecoördinator aan te duiden, komt de minister van Onderwijs alvast aan dit punt tegemoet.⁷

Een tweede piste die de Raad sterk ondersteunt, is dat de minister bevoegd voor Energie energieconsulenten ter beschikking stelt van de betrokken instellingen. De financierings-

7) Omzendbrief 'Rationeel Energiegebruik in Scholen',

NO/2005/03, 21/12/2005.

wijze kan analoog gebeuren aan de energieconsulenten die worden voorzien voor de industriële sectoren. De Raad pleit ervoor dat scholen en welzijns- en gezondheidsvoorzieningen worden aangemoedigd om via *commissioning* hun energiefacturen onder controle te krijgen (zie § [4]). We raden aan dat de betrokken instellingen, de netbeheerders, de energieleveranciers en de ESCO's hierover rond de tafel gaan zitten, en bekijken hoe deze dienst best kan worden ontwikkeld. Een dergelijk initiatief past in het kader van de opvolging van de Vlaamse Klimaatconferentie.

Tenslotte wijst de Raad erop dat in het kader van een Europees project (SAVE) een onderzoek loopt naar het bevorderen van energiebesparing bij overheidsinstellingen. Bij dit onderzoek zijn ook Vlaamse organisaties betrokken (bv. BBL). De MiNa-Raad stelt voor om de acties naar de scholen verder te evalueren en bij te sturen op basis van de resultaten van dit onderzoek die eind 2006 beschikbaar zullen zijn.