

Brussel, 12 september 2001

**ADVIES BETREFFENDE HET WERKDOCUMENT TER
VOORBEREIDING VAN HET INDICATIEF TIENJARENPLAN
VAN DE BEVOORRRADING IN AARDGAS VAN BELGIE
opgesteld door de CREG.**

De wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de gasmarkt en het fiscaal statuut van de elektriciteitsproducenten voegt in het artikel 14 een nieuw artikel 15/13 toe aan de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, dat luidt als volgt:

“Art.15/13. - §1 De Commissie (bedoeld wordt ‘de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas’, afgekort CREG) stelt een indicatief plan van bevoorrading in aardgas vast in samenwerking met de Administratie voor Energie van het federale Ministerie van Economische Zaken en na raadpleging van representatieve organisaties van de gasondernemingen, het Federaal Planbureau, het Controlecomité, de Interdepartementale Commissie voor de duurzame ontwikkeling en de gewestregeringen. Dit plan is onderworpen aan de goedkeuring van de minister (‘de federale minister bevoegd voor Energie’).

Het indicatief plan is een tienjarenplan; het wordt om de drie jaar geactualiseerd voor de volgende tien jaar, en telkens wanneer onvoorziene marktontwikkelingen het vereisen, overeenkomstig de procedure bepaald in het eerste lid. Het wordt voor de eerste maal opgesteld twaalf maanden vanaf de inwerkingtreding van dit artikel.

§2. Het indicatief plan bevat de volgende elementen:

- 1° de schatting van de evolutie van de vraag naar aardgas op middellange en lange termijn;
- 2° de richtsnoeren inzake diversificatie van de bevoorravingsbronnen en de identificatie van de nieuwe behoeften inzake bevoorrading in aardgas;
- 3° een investeringsprogramma met het oog op het behoud en de ontwikkeling van de infrastructuur voor vervoer en opslag;
- 4° de criteria en de maatregelen betreffende de continuïteit van de bevoorrading.

Op 13 juli 2001 zond de CREG aan het secretariaat van de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling, verder ICDO genaamd, een kopie van een werkdocument ter voorbereiding van hogervermeld indicatief tienjarenplan met de vraag hierover ‘zo spoedig mogelijk en uiterlijk tegen 5 september 2001’ een advies uit te brengen.

Voorafgaande opmerking

In een inleiding tot het werkdocument wijst de CREG er op dat:

- de wettelijke termijn om het tienjarenplan op te stellen te kort is,
- het werkdocument van de bevoorradingsmiddelen in gas, cf. de wettelijke bepalingen, drie maanden voor het indicatief programma van de productiemiddelen voor elektriciteit werd opgesteld, wat gezien de band tussen beide verre van ideaal is, en
- het document eventueel kan te lijden hebben onder de moeilijke omstandigheden waarin het werd uitgewerkt' (zie p.6 van het werkdocument).

De ICDO wijst er graag op dat ook het opstellen van haar eerste advies betreffende een ontwerp van tienjarenplan van bevoorrading in aardgas een moeilijke operatie was. Het was immers niet alleen de eerste maal dat er een advies gevraagd werd over deze, voor de ICDO relatief nieuwe materie, maar de periode waarin het advies moest voorbereid worden viel ook samen met de 'traditionele' vakantieperiode, die bovendien voor meerdere leden ook al doorkruist werd met dringende voorbereidingen in het kader van activiteiten verbonden met het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie.

De 'adviesplicht' voorzien in de wet roept in deze zin een aantal vragen op, die ook voorheen reeds geformuleerd werden, betreffende de middelen waarover de ICDO en haar leden beschikken om haar/hun mandaat ook daadwerkelijk in te vullen.

De ICDO zal zich in wat volgt dan ook eerder beperken tot een aantal algemene opmerkingen, die ingegeven werden vanuit het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling (FPDO), goedgekeurd door de Ministerraad op 22 juli 2000, en wenst aldus een bijdrage te leveren tot de verdere ontwikkeling van het proces van indicatieve planning zoals gestart met voorliggend werkdocument.

HET ADVIES

1. Globale kader van het tienjarenplan.

De wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de gasmarkt en het fiscaal statuut van de elektriciteitsproducenten, in wat volgt de Wet genoemd, is een relatief nieuwe wet, die zich inschrijft in een evolutief, Europees proces van liberalisering van de interne markt voor aardgas. De Wet schetst, op basis van de richtlijn 98/30/EG van het Europese Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas, een nieuw kader voor het functioneren van de Belgische aardgasmarkt.

Dit kader wordt onder meer gevormd door de oprichting van een autonome regulerings- en controleinstantie, de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (verder CREG), het afschaffen van het vroegere monopolie voor Distrigas en een liberaliseringkalender.

Ter zelfder tijd kondigt de Wet ook aan dat er een concrete inhoud zal gegeven worden aan de openbare dienstverplichtingen die, op basis van artikel 3, §2, van richtlijn 98/30 door de lidstaten aan de aardgasondernemingen kunnen opgelegd worden. Deze openbare dienstverplichtingen kunnen betrekking hebben op 'de veiligheid, die zowel de voorzieningszekerheid als de regelmaat, de kwaliteit en de prijs van de leveringen omvat, alsmede op de bescherming van het milieu'. Bovendien laat de richtlijn (artikel 9, §2) bij voorbeeld ook de lidstaten toe om ondernemingen, eventueel op basis van een tariefregeling, te verplichten aan bepaalde afnemers te leveren.

De ICDO kan zich niet van de indruk ontdoen dat het werkdocument worstelt met de concrete invulling, die binnen het kader van de richtlijn en de wet moet gegeven worden

1. aan het optreden van de verschillende spelers op de markt (privé-bedrijven, federale en gewestregering(en) en zichzelf als autonome regulering- en controleinstantie) en
2. aan de diverse aspecten die eventueel deel kunnen uitmaken van de openbare dienstverplichtingen. Dit laatste kan afgeleid worden uit de wijze waarop, niet steeds coherent, verwezen wordt naar bij voorbeeld leefmilieuaspecten en het totaal ontbreken van sociale

overwegingen.

Een concrete illustratie hiervan kan onder meer gevonden worden in de zeer onvolledige beschrijving van het beleidskader in het onderdeel '*Strategie van de Openbare Machten*'. Zo wordt betreffende de federale bevoegdheden (zie p. 17) niet eens verwezen naar het Federaal plan duurzame ontwikkeling of het in voorbereiding zijnde nationale klimaatplan en de daarover door de federale regering genomen beslissingen. Ook de beschrijving van de internationale context, die nochtans het bredere kader vormt voor het Belgische beleid inzake duurzame ontwikkeling en dus inzake energie laat zeer te wensen over. Over het EU- en het Gewestelijke beleid kunnen gelijkaardige vaststellingen worden gedaan.

Deze gebrekkige aanduiding van het beleidskader waarin het indicatieve plan en het beleid inzake gasvoorziening in het algemeen zich situeert baart de ICDO zorgen en roept vragen op betreffende de mate waarin het indicatieve plan voor de gasvoorziening zich inschrijft binnen de doelstellingen van het Belgische beleid inzake DO en klimaatwijziging.

De ICDO pleit er dan ook voor dat tijdens de volgende maanden prioritair aandacht wordt besteed aan de verduidelijking van deze aspecten van de Wet en de marktorganisatie. In die zin acht de Commissie het eveneens wenselijk dat, zoals bepaald in artikel 13 van de Wet en het nieuwe artikel 15/11 dat hierdoor ingeschreven wordt in de wet van 12 april 1965, werk gemaakt wordt van het koninklijk besluit (na advies van de CREG en in Ministerraad overlegd) dat de houders van een vervoer- en/of leveringsvergunning openbare dienstverplichtingen kan opleggen. Een concrete invulling van dit begrip zou zeker bijdragen tot het uitklaren van de elementen waarmee binnen het tienjarenplan dient rekening gehouden te worden. De Wet bepaalt immers ook zeer duidelijk dat de CREG de opdracht heeft de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen te controleren en te evalueren, hetgeen een onderdeel zou kunnen vormen van een tienjarenplan.

Tenslotte bevat het werkdocument zeer weinig concrete beslissingen of aanbevelingen en evenmin procedures voor de opvolging van de uitvoering van de bepalingen van het plan.

In functie van een goedkeuring van het plan door de Staatssecretaris voor Energie en DO en het opvolgen van de uitvoering door de CREG om bij niet-uitvoering actie te ondernemen of actie te suggereren aan de regering, dan wel om het plan bij te sturen bij zijn driejaarlijkse actualisering is dit nochtans aangewezen.

2. De vraagevolutie

De ICDO wenst met betrekking tot de door de CREG geschetste vraagevolutie vooral de afwezigheid van varianten te benadrukken. De vooropgestelde vraagevolutie houdt, zoals de CREG zelf opmerkt, geen rekening met het later nog op te stellen indicatief programma van de productiemiddelen voor elektriciteit, dat toch geen te verwaarlozen element betekent.

Het werkdocument bevat enkel een referentiescenario. Dit scenario maakt volgens het werkdocument (p. 26) '*abstractie [...] van enkele tendensen die evenwel een belangrijke invloed kunnen hebben op de aardgasvraag*'. In voetnoot 46 wordt verduidelijkt dat het wel degelijk gaat om een scenario 'ongewijzigd beleid' en wordt aangekondigd dat in het Plan zelf zal rekening zal worden gehouden met '*bepaalde beleidsingrepen, bv. in het kader van een broeikasbeleid*'.

Het is natuurlijk aanbevelenswaardig dat het definitieve plan zal rekening houden met het klimaatbeleid, maar indien men van de ICDO een serieus inhoudelijk advies verwacht, moet deze de implicaties van het plan op een duurzame ontwikkeling van de energiesector en de emissies van broeikasgassen kunnen inschatten en moet men deze bijkomende beleidsscenario's vooraf ook aan de ICDO meedelen.

Tot slot is er wellicht een interne inconsistentie in het referentiescenario, waar in het onderdeel over de elektriciteitsproductie tóch wordt uitgegaan van een '*gecombineerde invloed van een wilskrachtig beleid (Verdrag van Kyoto, groene stroomcertificaten, [...]) om de groei van hernieuwbare en alternatieve energiebronnen in te schatten* (zie p. 40).

2.1 Aandeel van aardgas in de post-Kyoto energiemarkt

In de bijlage bij Hoofdstuk II (p. 133) wordt een inschatting gemaakt van de invloed van een aantal maatregelen op de ontwikkeling van de vraag naar gas.

Vreemd genoeg wordt elders in het document (terecht) gewezen op het minder milieuschadelijke karakter van aardgas, terwijl men in deze analyse vervalt in een 'solidariteit' met de andere fossiele brandstoffen en het Protocol van Kyoto en de resulterende beperking op de uitstoot van broeikasgassen 'a priori' wordt gezien als ongunstig. Ook *Demand Side Management* in de elektriciteitssector wordt in het werkdocument niet als een kans gezien om het relatieve aandeel van aardgas in het primaire energieverbruik te verhogen.

De verhoogde penetratie van WKK en STEG wordt uiteraard wél als positief ervaren, net als de ontmanteling van steenkoolcentrales. Nochtans zouden deze zeker ook worden versterkt door de beperkingen die het Protocol van Kyoto zou betekenen voor de energiemarkt als geheel.

De bevordering van hernieuwbare energiebronnen wordt eveneens als een bedreiging gezien. Nochtans wordt door Eurogas, de Europese vereniging van de gasindustrie, de ontwikkeling van hybride energiesystemen aanbevolen als een maatregel in het klimaatbeleid¹. Andere door het werkdocument negatief beoordeelde, maar door Eurogas net aanbevolen maatregelen betreffen het stimuleren van een hogere energie-efficiëntie, m.i.v. het bevorderen van O&O naar nieuwe energie-efficiënte technologieën. Het is trouwens niet helemaal duidelijk in welke mate deze appreciaties van maatregelen hebben doorgewogen op de modelberekeningen voor de inschatting van de vraag in Hoofdstuk IV. De bedenking dat het Plan het Protocol van Kyoto te veel als een beperking en te weinig als een opportuniteit voor de aardgas-filière kan dus worden gesteund.

2.2 CH₄-emissies

De CH₄-emissies afkomstig van lekverliezen van transport en distributie van aardgas zijn van een grootteorde van 8% van de totale CH₄-emissies (in 1999 40,42 Gg op 523,10 Gg). De totale CH₄-emissies bedragen op hun beurt ongeveer 7,5 % van de totale BKG-emissies (in 1999 10985,08 Gg CO₂eq op een totaal van 145644,45 Gg CO₂ eq). Lekverliezen dragen dus slechts voor 0,6% bij tot de uitstoot van broeikasgassen in België.

Het werkdocument verwijst niettemin naar het milieuactieprogramma van Distrigas uit 2000 (zie p. 125 Project 21 – Milieu), dat onder meer nastreeft de emissies van CH₄ te beperken. Dit is op zich lovenswaardig, zij het dat het indicatieve plan niet alleen de investeringsinspanningen waartoe men zich met deze programma's verbindt maar daar ook resultaatsverbintenissen in termen van lekreducties aan moeten koppelen, vóór de ICDO zich erover kan uitspreken of deze acties volstaan. Dit is ook nodig voor de evaluatie van de uitvoering van het plan, o.m. in functie van de in Wet voorziene driejaarlijkse actualisering.

De ICDO spreekt dan ook de wens uit dat in de toekomst rekening wordt gehouden met alternatieve scenario's gebaseerd op een meer voluntaristisch beleid, zoals voorzien binnen het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling of in het nog vast te leggen Nationaal Klimaatplan. De interpretatie als zou de beleidsdoelstelling uit het FPDO betreffende het beheersen van het eindgebruik van energie enkel slaan op het verbruik door particulieren en openbare besturen is fout: het onderdeel '*Actieplan*' van de *Actie energie – vervoer – ozon en klimaatwijziging*' van het FPDO vermeldt als strategische doelstelling een daling van het energiegebruik in België met 7,5% tegenover 2010 tegenover 1990, zonder deze doelstelling te beperken tot de particulieren en de openbare sector (§ 371).

3. De diversificatie van de bevoorradingsbronnen.

De ICDO stelt vast dat de analyse binnen het werkdocument geen verwijzing bevat naar een mogelijke ontwikkeling van de wereldvraag, waarvan de componenten tijdens de volgende jaren toch

¹ EUROGAS (s.d.) *Natural gas and climate change: policy the european gas industry's view*. (Brochure) en EUROGAS (s.d.) *The gas industry and sustainable development* (Brochure)

wel ingrijpend kunnen wijzigen.

In dezelfde zin ontbreken ook algemene beschouwingen op lange termijn met betrekking tot de eventuele toekomstige schaarste en uitputting van aardgas als niet-hernieuwbare grondstof.

4. Het investeringsprogramma

De elementen die onder deze hoofding aangereikt worden door de CREG blijven zeer vrijblijvend, wat volgens de Commissie effectief haar verklaring vindt in de hogervermelde onduidelijkheid betreffende het kader van de wet en de rol van alle hierbij betrokken spelers.

Het lijkt aangewezen om hier effectief naast de gewenste verdere uitbouw van de infrastructuur zeker ook de nodige aandacht te besteden aan het regelmatig vernieuwen van de bestaande infrastructuur om zo te vermijden dat het netwerk snel verouderd en lekken zou vertonen.

5. De continuïteit van de bevoorrading

Voorlopig is dit het enige aandachtspunt, expliciet voorzien in de Wet, dat niet als een afzonderlijk luik wordt ontwikkeld binnen het werkdocument. Meerdere elementen zijn wel her en der in het werkdocument terug te vinden, maar zouden in de toekomst ook best samengebracht worden in een afzonderlijk hoofdstuk. Het groeperen en structureren van deze elementen zal bijdragen tot het versterken van de coherentie van de tekst.

BESLUIT

In algemene zin acht de ICDO het voorliggende werkdocument een eerste waardevolle bijdrage tot de invulling van het nieuwe kader waarbinnen de geliberaliseerde aardgasmarkt zich in de toekomst in België zal ontwikkelen. De ICDO spreekt eveneens de hoop uit dat de tienjarenplannen zich in de toekomst, ter gelegenheid van de in het vooruitzicht gestelde actualiseringen, verder zullen ontwikkelen tot een ruimer kader waarbinnen de nodige aandacht zal verleend worden aan de integratie van institutionele, sociale en ecologische elementen binnen de bestaande, eerder technico/economische gerichte aanpak.

Concreet wijst de ICDO op volgende elementen:

- Milieu en duurzaam gebruik van energie, gericht op het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen dienen binnen de toekomstige indicatieve plannen een volwaardige rol toebedeeld te krijgen.
- Het werkdocument is onvolledig (en erkent dat ook zelf), o.m. in termen van scenario's maar kondigt aan te zullen worden vervolledigd, o.m. met scenario's die rekening houden met het toekomstige klimaatbeleid. De ICDO kan vandaag alleen de nood aan en het belang van dergelijke alternatieve scenario's onderschrijven en benadrukken.
- De gasvraag zal zeer vermoedelijk, zoals eveneens in het werkdocument worden aangegeven sterk worden beïnvloed door de evolutie van de elektriciteitsproductie. De CREG zal het indicatieve plan voor de elektriciteitssector echter pas begin 2002 voltooiën. De ICDO wijst erop dat bij die gelegenheid ook een coherent verband dient gelegd te worden met het "indicatieve aardgasplan" dat eventueel zal moeten aangepast worden

Algemeen dient meer duidelijkheid gecreëerd te worden met betrekking tot de concrete invulling van de wetgeving:

- een uit te klaren element dat de ICDO rechtstreeks aanbelangt betreft het statuut van dit advies. De Wet voorziet immers niet zozeer dat de ICDO adviseert over het indicatieve plan zelf, maar dat het indicatieve plan door de CREG wordt opgesteld *na raadpleging* van de ICDO.
- Zeer belangrijk voor de uitvoerbaarheid van het plan, is ook dat het plan concrete acties aangeeft en dat een procedure wordt ontwikkeld voor de evaluatie en bijsturing van het plan.

