

Brussel, 5 februari 2002

**Advies van de Interdepartementale Commissie  
Duurzame Ontwikkeling betreffende het  
werkdocument ter voorbereiding van het**

**INDICATIEF PROGRAMMA VAN DE PRODUCTIEMIDDELEN  
VOOR ELEKTRICITEIT 2002 - 2011**

**opgesteld door de CREG**

Artikel 3 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, hierna de Wet genoemd, luidt als volgt:

"Art. 3 - § 1. De Commissie (voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas, afgekort CREG) stelt een indicatief programma van de productiemiddelen voor elektriciteit vast in samenwerking met de Administratie voor Energie van het federaal Ministerie van Economische Zaken en na raadpleging van de netbeheerder, het Federaal Planbureau, het controlecomité, de Interdepartementale Commissie voor de Duurzame Ontwikkeling en de gewestregeringen. Het indicatief programma is onderworpen aan de goedkeuring van de (federale) Minister (bevoegd voor de Energie).

Het indicatief programma is een tienjarenprogramma; het wordt om de drie jaar aangepast voor de volgende tien jaar, overeenkomstig de procedure bepaald in het eerste lid. ...

§ 2. Het indicatief programma bevat de volgende elementen:

- 1° het maakt een schatting van de evolutie van de vraag naar elektriciteit op middellange en lange termijn en identificeert de behoeften aan productiemiddelen die daaruit voortvloeien;
- 2° het bepaalt de richtsnoeren inzake de keuze van primaire bronnen met zorg voor een gepaste diversificatie van de brandstoffen, de bevordering van het gebruik van

hernieuwbare energiebronnen en de inpassing van de randvoorwaarden inzake leefmilieu bepaald door de gewesten;

- 3° het bepaalt de aard van de aan te bevelen productiekanalen met zorg voor de bevordering van productietechnologieën met lage emissie van broeikasgassen;
- 4° het evalueert de behoefte aan openbare dienstverleningen in het domein van de productie, alsook de efficiëntie en de kost van deze verplichtingen.

§ 3. ... "

Op 15 januari 2002 zond de CREG aan het secretariaat van de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling, hierna ICDO genoemd, een kopie van het werkdocument ter voorbereiding van hogervermeld indicatief tienjarenprogramma met het verzoek uiterlijk tegen woensdag 6 februari hierover een advies uit te brengen.

## **VOORAFGAANDE OPMERKING BETREFFENDE DE RAADPLEGING**

Vooraleer in te gaan op de inhoud van het werkdocument, wenst de ICDO enkele bedenkingen te formuleren bij het onduidelijke statuut van de raadplegingsprocedure, zoals voorzien in de Wet.

De ICDO hecht erg veel belang aan de participatieve component van een duurzame-ontwikkelingsbeleid. Het betrekken van meerdere visies bij de besluitvorming vormt hiervan een wezenlijk onderdeel. Om een dergelijk proces op een efficiënte wijze te laten verlopen, dient evenwel het kader waarbinnen deze raadpleging plaatsgrijpt, ook duidelijk omschreven te worden.

In haar advies betreffende het werkdocument ter voorbereiding van het indicatief tienjarenplan van de bevoorrading in aardgas van België, ingezonden op 12 september 2001, verder het ICDO-gas-advies genoemd, stelde de ICDO in haar besluit:

"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 het 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".

Het feit dat de Commissie na het inzenden van het ICDO-gas-advies geen enkele officiële inhoudelijke reactie bekwam, terwijl het aantal te raadplegen instellingen toch beperkt is, doet ernstige vragen rijzen met betrekking tot het belang dat door de verantwoordelijken van deze wet toegekend wordt aan deze raadpleging. Het feit dat we in dit advies bovendien meerdere opmerkingen uit het, ondertussen vijf maanden geleden uitgebrachte advies dienen te herhalen, is op dit vlak al even sprekend.

Een andere opmerking die ook reeds in het ICDO-gas-advies opdook, betreft de termijn waarbinnen een advies dient verstrekt te worden. Gezien haar interdepartementaal karakter is het niet eenvoudig om binnen een tijdsperiode van drie weken alle leden te informeren, van hen reacties te bekomen, deze te bundelen en uiteindelijk een definitief advies te negotiëren waarbinnen elkeen zich terugvindt, met ten slotte nog een vertaling naar het Frans en/of Nederlands. Ook deze maal was het onmogelijk om binnen de vooropgestelde termijn een volledig Nederlandstalige én een volledig Franstalige versie van het advies af te werken en

nemen we noodgedwongen onze toevlucht tot een advies dat gedeeltelijk in het Nederlands, gedeeltelijk in het Frans werd opgesteld.

## **HET ADVIES**

### 1. Het algemene kader

De ICDO verwelkomt het werkdocument van de CREG als onderdeel van het nieuwe kader voor de organisatie van de elektriciteitsmarkt binnen het evolutief, Europees proces van liberalisering van de energiemarkt. Het werkdocument levert zeker een waardevolle stap ter invulling van de wet en bevat, rekening houdend met de korte termijn waarbinnen het tot stand kwam en het vernieuwende karakter ervan, een indrukwekkende hoeveelheid nuttige informatie.

De ICDO is evenwel de mening toegedaan dat, zoals reeds in het ICDO-gas-advies werd beklemtoond, de CREG in haar werkdocument worstelt met de concrete invulling, die binnen het kader van de Wet moet gegeven worden aan het optreden van de verschillende spelers op de markt (privé-bedrijven, federale en gewestregering(en) en zichzelf als autonome regulering- en controle-instantie). Het ontwikkelen van een dergelijke visie is nochtans essentieel om richting te geven aan de verzamelde informatie en te komen tot duidelijke en bruikbare besluiten.

In dit kader is het vooral treffend dat, net zoals het werkdocument van de CREG betreffende de gasbevoorrading, ook het huidige document een zeer onvolledige beschrijving van het beleidskader bevat. Betreffende de federale bevoegdheden ontbreekt bv. elke verwijzing naar het Federale Plan Duurzame Ontwikkeling en het Nationaal Klimaatplan. Hetzelfde geldt voor elementen van het Europese of gewestelijke beleid (bv. het Vlaamse Klimaatplan, le Plan Air de la région Wallonne, Plan Air de la région Bruxelles-Capitale, sectorakkoorden, enz.).

Deze gebrekkige aanduiding van het beleidskader waarbinnen het indicatieve programma zich dient te situeren baart de ICDO zorgen en roept vragen op betreffende de wijze waarop het programma zich inschrijft binnen de bestaande Belgische beleidscontext inzake energie, klimaatwijziging en duurzame ontwikkeling in het algemeen.

In dezelfde zin ontbreken ook alle sociale elementen. De ICDO ziet zich dan ook genoodzaakt het eerste element uit haar besluiten van het gas-advies in herinnering te brengen, waarbij de hoop uitgesproken werd 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 huidige, eerder technico-economisch gerichte aanpak".

## 2. Het beleidskader

Het werkdocument omschrijft de doelstellingen van het Kyoto-protocol als een mogelijk scenario, als een 'optie' waarover de Belgische overheid nog geen definitieve en bindende beslissing zou hebben genomen. België heeft zich echter geëngageerd om de doelstellingen te halen die het Kyoto-protocol voor België voorschrijft en de federale ministerraad en de verschillende regionale overheden beloofden het Protocol te ratificeren vóór de Wereldtop in Johannesburg in september 2002. Bovendien is de ratificering goedgekeurd door het Federaal Parlement en de Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ook op Europees niveau engageerden de ministers zich tijdens de Raad van Göteborg en Laeken om het Kyoto-protocol uit te voeren. Het lijkt ons daarom aangewezen dat het CREG-programma het Protocol en de vermindering van de broeikasgasemissies als een te behalen doelstelling voorstelt in plaats van ze als een optioneel, technisch en politiek scenario te bekijken.

Volgens dezelfde redenering, maar dan voor hernieuwbare energie, spreekt het programma hier en daar over het 'ontwerp' van richtlijn in verband met de hernieuwbare energiebronnen (HEB), terwijl die richtlijn al in het Publicatieblad van 27 oktober 2001 is verschenen en dus niet meer in een 'ontwerpstadium' zit. Integendeel zelfs. Vermits die richtlijn van kracht wordt, moet België zich ernaar schikken en de nodige wetgevende, reglementaire en administratieve maatregelen nemen tegen ten laatste 27 oktober 2003, wat niet in het CREG-programma staat. De richtlijn bepaalt dat België een doelstelling van 6% HEB moet nastreven tegen 2010.

Eenzelfde opmerking geldt voor de SO<sub>2</sub>- en NO<sub>x</sub>-emissies. Het werkdocument vermeldt in dit verband dat er momenteel geen enkele limietwaarde op middellange en lange termijn beschikbaar zou zijn voor de SO<sub>2</sub>- en NO<sub>x</sub>-emissies (doc. p. 28). Ook dit is onjuist.

De ICDO wijst in dit verband graag naar:

- de richtlijn 2001/80/EC van het Europees Parlement en van de Raad inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties;
- de richtlijn 2001/81/EC van het Europees Parlement en van de Raad inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen;
- de emissiebeperkingen voor de gewesten per soort brandstof en per categorie geïnstalleerd vermogen (vb. VLAREM in Vlaanderen).

### 3. Scenario's

Het indicatief programma zou volgens het werkdocument zelf moeten beantwoorden aan twee doelstellingen:

- het vormt voor de overheden een hulpmiddel bij de uitwerking van hun energiebeleid,
- het wenst een referentiekader te verschaffen aan de actoren op de markt die in productiemiddelen wensen te investeren (werkdocument p. 7).

De benadering vanuit verschillende scenario's is op dit vlak belangrijk en illustreert overduidelijk de ruime waaier van mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

De weerhouden scenario's blijven eerder fragmentair. Zij gaan niet echt in op de plaats van de elektriciteitsmarkt binnen de globale energie- en emissiecontext. Prijzen worden als exogeen beschouwd, terwijl deze duidelijk ook door het beleid zullen/kunnen beïnvloed worden. De economische en sociale consequenties van bepaalde scenario's, met bv. de invoering van een CO<sub>2</sub>-taks worden volledig buiten beschouwing gelaten. Alle scenario's worden bovendien gewoon naast mekaar geplaatst, met slechts een impliciete waardering via het gebruik van termen als "basis- of referentiescenario".

Op basis van hogervermelde opmerkingen met betrekking tot het Belgische Kyoto-engagement en de verplichting om de Europese Richtlijn betreffende de bevoorrading van de elektriciteitsproductie op basis van hernieuwbare energiebronnen toe te passen, pleit de ICDO voor een andere classificatie van de scenario's.

De huidige basisscenario's uit het werkdocument zouden moeten herdoopt worden tot scenario's van "ongewijzigd beleid"; die evenwel afwijken van de bestaande beleidsintenties

van alle hierbij betrokken overheden. De Kyotoscenario's K1, K4 en K2 zouden op basis van deze intenties en reeds aangegane verbintenissen de referentiescenario's moeten vormen. De scenario's K5 en K6 verwijzen dan naar een "post-Kyoto" periode met een beleid dat verder gaat dan de huidige Kyoto-engagementen.

De ICDO onderschrijft volledig het voluntaristische karakter van de Kyotovariant/variant van de beheersing van de elektriciteitsvraag zoals ontwikkeld in deel 4.4.1 van het werkdocument. Zij ondersteunt ten volle de in de samenvatting en conclusies vermelde nood aan een actief aanmoedigingsbeleid en realistische becijferde doelstellingen met een hieraan gekoppeld actieprogramma. Deze scenario's vergen een beleid in de richting die onder meer in het desbetreffende hoofdstuk van het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling 2000-2004 wordt vooropgesteld.

De scenario's van STEM zijn weinig gedocumenteerd, maar zouden het resultaat kunnen zijn van een beleid dat verder reikt dan een eenvoudige aanpassing van de vraag. Het beheer van de vraag op basis van transformatiestrategieën zoals omschreven in de woorden 'sufficiëntiestrategie (sufficiency)', 'factor 4', zelfs 'factor 10', zou kunnen leiden tot een verwezenlijking van de scenario's zoals STEM beschrijft. Het zou nuttig zijn, als de CREG in de toekomst die scenario's meer van tevoren zou onderzoeken en aan die scenario's evenveel aandacht zou geven in het document als aan de andere.

#### 4. Kyoto

De verwijzing naar de Kyotoverplichtingen gebeurt op een zeer gefragmenteerde wijze. Er ontbreekt een globaal tijdsbeeld 1990 tot 2008/2012 en een globaal economisch kader, waardoor de emissieresultaten binnen de verschillende scenario's moeilijk te plaatsen zijn. Vooral het internationale kader wordt zeer onvolledig in rekening gebracht doordat het beperkt blijft tot invoerscenario's. Deze leiden ertoe dat de CO<sub>2</sub>-emissies in basisscenario B3 met een hoge import uiteindelijk nauw aanleunen bij het K1-scenario met een lage invoer. Het document wekt dan ook de indruk dat, alle andere overwegingen terzijde gelaten, het ideale Kyotoscenario eruit zou bestaan alle elektriciteit in te voeren, wat de emissies van de sector drastisch zou verminderen. Het werkdocument gaat hierbij volledig voorbij aan de toch wel actuele discussies betreffende de internationale handel in emissierechten.

Als gevolg van de akkoorden van Marrakech van november 2001 en de intentie van talrijke geïndustrialiseerde landen om het Kyoto-protocol te ratificeren, is het erg waarschijnlijk dat er een internationale handel in emissierechten komt tegen 2007 en dat er voor die datum een Europese handel tot stand komt in 2005 (zie het ontwerp van richtlijn 'Emission Trading'). Die situatie zou vermeld moeten worden en indien mogelijk overwogen worden bij de bestudeerde scenario's.

Het lijkt bij deze niet uitgesloten dat op middellange termijn binnen bepaalde sectoren de emissiehandel een noodzakelijk aanhangsel zal vormen van de internationale handel, waarbij importmogelijkheden gekoppeld worden aan de overdracht van emissierechten (al dan niet gefinancierd vanuit een CO<sub>2</sub>-taks).

In verband met de CO<sub>2</sub>-emissies, wordt in het document het opvangen van CO<sub>2</sub> als een mogelijke oplossing voorgesteld voor het broeikaseffect dat veroorzaakt wordt door de CO<sub>2</sub>-uitstoot van centrales. Dat standpunt is betwistbaar. De opgevangen CO<sub>2</sub> moet daarna immers opgeslagen worden. De oplossing die vaak aangereikt wordt, is het opslaan van CO<sub>2</sub> in ondergrondse en opgesloten waterlagen. Die opgeslagen CO<sub>2</sub> zou geleidelijk in de atmosfeer terechtkomen door migratie via de rotsen of door brutalere rotsbreuken (al dan niet toevallig). Om die twee redenen zal de CO<sub>2</sub> die uit de schoorstenen wordt opgevangen op min of meer lange termijn in de atmosfeer terechtkomen. Het opvangen van CO<sub>2</sub> zou dus niet mogen voorgesteld worden als een oplossing voor het broeikaseffect.

## 5. De diversificatie

De ICDO begrijpt dat vanuit het oogpunt van de diversificatie de CREG de steenkooloptie niet volledig wil laten vallen en pleit voor het operationeel houden van een zekere technologische know how in België. Ook binnen een internationaal perspectief, waarbij steenkool ingevoerd wordt vanuit en de belangrijkste brandstof vormt voor bepaalde ontwikkelingslanden, onderschrijft de ICDO de noodzaak om actief technologische ontwikkelingen die de vervuilende emissies van steenkoolverbruik aanzienlijk zouden kunnen verlagen, te stimuleren en te ondersteunen. Deze technologie is vandaag evenwel niet beschikbaar en, zoals het werkdocument beklemtoont, is steenkool, zeker wanneer een CO<sub>2</sub>-taks wordt toegepast, ook economisch, binnen de beschouwde tienjarenperiode, geen interessante kandidaat voor diversificatie.

Vanuit de overtuiging dat geen enkele verwijzing in het werkdocument onschuldig is, plaatst de ICDO vraagtekens bij de verwijzing in deel 6.1 naar het standpunt van de Commissie AMPERE, om ook de optie van kernenergie open te houden. Deze verwijzing die geen onmiddellijk verband houdt met de aldaar behandelde problematiek van zekerheid van bevoorrading van uranium binnen de looptijd van het indicatief programma, kan alleen gezien worden als een impliciete ondersteuning van dit standpunt van de AMPERE-Commissie en zou, indien dit effectief zo is, dan ook verdienen om als dusdanig ontwikkeld en geargumenteed te worden, zodat hierrond een tegensprekelijk debat mogelijk wordt (cf. para 386 van het federaal Plan DO).

In deel 12.3 met betrekking tot de diversificatie duikt plots ook de term "een beleid voor duurzame ontwikkeling van de energie" op. De ICDO vraagt zich af wat hiermee bedoeld wordt? Verwijst dit concept naar een energiebeleid binnen een duurzame ontwikkelingsstrategie en beantwoordt dit dus aan de criteria betreffende een langetermijnvisie, mondiale rechtvaardigheid, de integratie van economische, sociale en ecologische aspecten, de toepassing van het voorzorgsbeginsel, een participatief beleid (cf. federaal Plan DO)? Of verwijst dit alleen naar de zekerheid van energieproductie op lange termijn ?

## **6. Openbare dienstverplichtingen**

Het tienjarenprogramma lijkt ons weinig uitgewerkt ten opzichte van het vierde element dat het zou moeten bestrijken: 'de evaluatie van openbare dienstverplichtingen voor de productie en de efficiëntie en de kosten van die verplichting'. Het document bevat inderdaad weinig elementen in verband met de haalbaarheid van de verschillende voorgestelde scenario's en nog minder over hun kost. De analyse van de broeikasgasemissies toont duidelijk aan dat een significante vermindering van de emissies verkregen kan worden door het aandeel van de HEB te verhogen en door een CO<sub>2</sub>-belasting in te voeren. De haalbaarheid van dat scenario is nauwelijks aangesneden en er wordt niks vermeld in verband met de kostprijs. Het lijkt ons nuttig om het document te amenderen om een diepgaandere analyse van de verschillende scenario's te kunnen introduceren, nl. betreffende de interne, externe en milieukosten en hun haalbaarheid.

Deze analyse dient vervolgens geplaatst tegenover de nog te definiëren openbare dienstverplichtingen die voorlopig ontbreken en de enkele losse bedenkingen betreffende de betrouwbaarheid van het productiesysteem, de importgevoeligheid en de diversificatie van de productiemiddelen overstijgen.

## 7. Het besluit

De conclusies van het werkdocument hebben als belangrijk nadeel dat zij vertrekken van de scenario's van ongewijzigd beleid en dus de ontkenning vormen van een Belgische deelname aan het Kyoto-protocol. "Zolang het Protocol van Kyoto (echter) niet geratificeerd is door België en de maatregelen waarmee de doelstellingen moeten worden gehaald, hun effecten niet hebben voortgebracht, noopt de voorzichtigheid om een investeringsbeleid aan te bevelen dat rekening houdt met de gegevens die uit de analyse van de basisscenario's kunnen worden gehaald". De ICDO neemt met verbazing kennis van deze bijzondere toepassing van het voorzorgsbeginsel ("laat ons er voorzichtigheidshalve maar van uitgaan dat de overheid toch niet de noodzakelijke maatregelen met betrekking tot een beheersing van de vraag zal nemen") en de hierdoor ondersteunde totale miskennis, niet alleen van de door alle Belgische overheden veelvuldig onderschreven engagementen, maar ook van het alom binnen de internationale gemeenschap aanvaarde principe van "common but differentiated responsibilities".

Zoals hoger reeds werd gesteld, is de ICDO zich ervan bewust dat de realisatie van de Kyotoscenario's (beheersing van de vraag) nog vele inspanningen zal vragen en onderschrijven we de noodzaak om een scenario 'ongewijzigd beleid' op te nemen in het programma. Dit betekent evenwel niet dat dit scenario uitgeroepen kan worden tot datgene waarop in de toekomst de investeringsbeslissingen dienen gebaseerd te worden.

Men kan zich afvragen in welke mate de conclusies van het werkdocument dan ook beantwoorden aan de twee hogervermelde doelstellingen, met name, "een hulpmiddel aanreiken aan de overheden bij de uitwerking van hun energiebeleid en een referentiekader verschaffen aan de actoren op de markt die in productiemiddelen wensen te investeren".

In de conclusies mist de ICDO dan ook de concrete elementen die kunnen leiden tot de realisatie van de Kyotoscenario's en de doelstellingen betreffende de hernieuwbare energiebronnen en kwalitatieve warmtekrachtkoppelingen.

De ICDO sluit zich wel graag aan bij de oproep van de CREG om te investeren in een "voortdurend" R&D-beleid. In de mate dat hierbij een beroep gedaan wordt op publieke financiering vraagt dit evenwel zeker een verdere uitklaring van de rol van de overheid binnen de toekomstige geliberaliseerde EU-energiemarkt. Bovendien vergt een dergelijk beleid ook een planmatige aanpak gespreid over meerdere jaren.

Tenslotte acht de ICDO het wenselijk en noodzakelijk dat naast de informatieverzameling door de CREG en het R&D-beleid tevens zou geijverd worden naar meer overleg, meer coördinatie en een grotere samenwerking tussen alle, rechtstreeks of onrechtstreeks, bij het energiebeleid betrokken openbare instellingen waar vermoedelijk reeds zeer veel (partiële) informatie, ervaring en studiewerk beschikbaar ligt. Een goed gedefinieerde raadplegingsstrategie zou hier reeds een belangrijk werkinstrument zijn.