



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.994/3
van 23 maart 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de activiteiten en openbardienstverplichtingen van de distributienetbeheerders ter stimulering van de infrastructuur voor elektrische voertuigen’

Op 22 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de activiteiten en openbaredienstverplichtingen van de distributienetbeheerders ter stimulering van de infrastructuur voor elektrische voertuigen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 maart 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het opleggen van openbaredienstverplichtingen aan de elektriciteitsdistributienetbeheerders met betrekking tot het organiseren van openbare aanbestedingen voor de installatie, het onderhoud en de commerciële exploitatie van elektrische laadpunten voor elektrische voertuigen.

Het gaat om een gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 ‘betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen’. Daartoe wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebeleid’ (hierna: Energiebesluit) gewijzigd.

3. De inhoud van het ontwerp kan als volgt worden samengevat.

3.1. Artikel 2 strekt tot het invoegen van definities van “Oplaadpunt voor een elektrisch voertuig”, “Oplaadpunt voor hoog vermogen”, “Oplaadpunt voor normaal vermogen” en “Publiek toegankelijk oplaadpunt voor een elektrisch voertuig” in artikel 1.1.1, § 2, van het Energiebesluit.

3.2. Artikel 3 strekt tot het opnieuw invoeren van een afdeling II in titel IV, hoofdstuk IV, van het Energiebesluit, waarin de nieuwe verplichtingen worden uiteengezet in zes nieuwe artikelen, die worden ingevoerd bij artikel 4.

3.2.1. Het ontworpen artikel 6.4.2 van het Energiebesluit bevat de verplichting voor de netbeheerders om jaarlijks aanbestedingen te organiseren voor de installatie, het onderhoud en de commerciële exploitatie van een quotum laadpalen. Vooraf moet de netbeheerder hierover met de gemeente afspraken maken in het kader van een lokaal situeringsplan, dat de gemeenten ook kunnen gebruiken om zelf een aanbesteding te organiseren in plaats van de netbeheerder.

3.2.2. Het ontworpen artikel 6.4.3 van het Energiebesluit bevat de verplichting voor de netbeheerders om een aanbesteding te organiseren voor de installatie, het onderhoud en de commerciële exploitatie van publiek toegankelijke laadpunten om te verzekeren dat particuliere bezitters van elektrische voertuigen die anders geen toegang zouden hebben tot een oplaadpunt, onder bepaalde voorwaarden de installatie van een dergelijke oplaadpunt binnen 500 meter van de eigen woning kunnen vragen.

3.2.3. Het ontworpen artikel 6.4.4 van het Energiebesluit strekt tot het opleggen van de verplichting aan de netbeheerders om gezamenlijk een publiek toegankelijke databank te beheren met de gegevens die de exploitanten van die oplaadpunten hun bezorgen.

3.2.4. Het ontworpen artikel 6.4.5 van het Energiebesluit voorziet in de mogelijkheid om de aanbesteding voor de installatie en het onderhoud af te splitsen van de aanbesteding voor de commerciële exploitatie, indien die niet samen kunnen worden gegund. Bovendien kan een aanbesteding voor de installatie en het onderhoud slechts worden georganiseerd als de kosten de opbrengsten voor de distributienetbeheerder niet overtreffen.

3.2.5. Het ontworpen artikel 6.4.6 van het Energiebesluit bepaalt dat de aanbesteding van de laadpunten voor elektrische voertuigen slechts doorgang kan vinden als de kosten de opbrengsten voor de distributienetbeheerder niet overtreffen. Indien dat toch het geval is, vervalt de quotumverplichting voor het desbetreffende jaar.

3.2.6. Het ontworpen artikel 6.4.7, eerste lid, van het Energiebesluit strekt tot het opleggen van de verplichting aan de netbeheerders om op kwartaalbasis verslag uit te brengen over de uitvoering van deze openbaredienstverplichtingen. Het tweede lid van hetzelfde artikel voorziet in een jaarlijkse evaluatie door de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid, waarvan de resultaten aan de Vlaamse Regering moeten worden voorgelegd.

3.3. Artikel 5 van het ontwerp bevat de regeling van inwerkingtreding. De inwerkingtreding van de artikelen 3 en 4 is bepaald op 1 juli 2016. Voor de andere artikelen is niet in een bijzondere regeling van inwerkingtreding voorzien.

BEVOEGDHEID

4. De ontworpen regeling valt bevoegdheidsrechtelijk in te passen in de aangelegenheid van het rationeel energiegebruik (artikel 6, § 1, VII, eerste lid, h), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

RECHTSGROND

5. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt gezocht in de artikelen 4.1.22 en 7.5.1 van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: Energiedecreet).

5.1. Het ontwerp valt niet in te passen in een van de vijf gevallen, vermeld in artikel 4.1.22, eerste lid, van het Energiedecreet, waarin de Vlaamse Regering extra openbaredienstverplichtingen kan opleggen, naast die welke in het Energiedecreet zelf zijn bepaald. Die bepaling kan dus niet als rechtsgrond dienen.

5.2. Artikel 7.5.1 van het Energiedecreet biedt evenwel een voldoende rechtsgrond vermits het ook betrekking heeft op programma’s ter bevordering van het rationeel energiegebruik.

ALGEMENE OPMERKING

6. In het advies dat de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) op 22 december 2015 gaf over het voorontwerp van besluit, worden onder meer opmerkingen gemaakt over de impact op de distributienettarieven en het concept ‘marktconforme prijzen’.

Op die opmerkingen zou het ontwerp een antwoord moeten bieden, wat echter niet steeds het geval is.

Sommige van die door de VREG bekritiseerde aspecten (bv. het lot van *stranded costs*) zullen bijgevolg door de VREG zelf moeten worden beslecht, terwijl andere (bv. het toezicht houden op het respecteren bij de gunning van het principe van marktconforme prijzen) door de aanbestedende entiteiten en de opdrachtnemers zelf zullen moeten worden ingevuld, evenwel zonder helder normatief kader.

De Raad van State vestigt er de aandacht op dat, voor zover met het ontwerp zelf niet de nodige rechtszekerheid kan worden verschaft, het essentieel is dat de evolutie van de openbaredienstverplichtingen overeenkomstig het ontworpen artikel 6.4.7 van het Energiebesluit strikt wordt opgevolgd, zodat het regelgevende kader zo nodig tijdig kan worden bijgestuurd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Artikel 2

8. De tweede zin van de omschrijving van “Publiek toegankelijk oplaadpunt voor een elektrisch voertuig” (artikel 2, 4°, van het ontwerp – ontworpen artikel 1.1.1, § 2, 84/1°, van het Energiebesluit) is een reglementaire bepaling ter omzetting van artikel 4, lid 9, van richtlijn 2014/94/EU. Een reglementaire bepaling hoort niet thuis in de definitie,¹ maar moet het voorwerp uitmaken van een aparte bepaling van de nieuwe afdeling II die bij artikel 3 van het ontwerp wordt ingevoegd.

9. De definitie van “elektrisch voertuig” ontbreekt. Die zal moeten worden toegevoegd om op correcte wijze uitvoering te geven aan richtlijn 2014/94/EU.²

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 96, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

² In het Energiebesluit komt wel reeds de omschrijving van “batterij elektrisch voertuig” voor (zie artikel 1.1.1, § 2, 5°, van het Energiebesluit: “een motorvoertuig, uitgerust met een aandrijving die bestaat uit uitsluitend een niet-perifere elektromotor als energieomzetter met een elektrisch oplaadbaar energieopslagsysteem, dat extern kan worden opgeladen”). Dat is evenwel een subtype van wat in de richtlijn “elektrisch voertuig” wordt genoemd (zie

Artikel 4

Ontworpen artikel 6.4.2

10. In het ontworpen artikel 6.4.2, eerste lid, komt naast de term ‘toegangspunt’ ten onrechte ook één maal de term ‘aansluitpunten’ voor (“aangesloten aansluitingspunten” is overigens een pleonasme). Volgens het Energiedecreet is de geijkte term ‘toegangspunt’ (zie artikel 1.1.3, 122°, van het Energiedecreet).

11. De wijze waarop het aantal te installeren oplaadpunten moet worden vastgesteld, is onduidelijk bepaald. Met name is niet voldoende duidelijk dat het zinsdeel “te vermenigvuldigen met 500 in 2016, 1000 in 2017, 1000 in 2018, 1000 in 2019 en 1500 in 2020” hoort bij het zinsdeel “het aantal aangesloten toegangspunten elektriciteit in dat netgebied op 31 december 2015, gedeeld door het totale aantal aangesloten aansluitpunten elektriciteit in het Vlaamse Gewest in 2015” (en niet bij het onderdeel “het totale aantal aangesloten aansluitpunten elektriciteit in het Vlaamse Gewest in 2015”). Dat kan worden verholpen door de betrokken zin in twee zinnen op te delen, die luiden als volgt:

“Het aantal te installeren oplaadpunten wordt bekomen door het aantal aangesloten toegangspunten elektriciteit in dat netgebied op 31 december 2015 te vermenigvuldigen met een factor en te delen door het totale aantal toegangspunten elektriciteit in het Vlaamse Gewest in 2015. Die factor bedraagt 500 in 2016, 1000 in 2017, 1000 in 2018, 1000 in 2019 en 1500 in 2020.”

Ontworpen artikel 6.4.3

12. Het ontworpen artikel 6.4.3 van het Energiebesluit bevat slechts één paragraaf, zodat de aanduiding “§1.” geschrapt dient te worden.

Artikel 5

13. Het is weinig zinvol om alleen de artikelen 3 en 4 van het te nemen besluit op 1 juli 2016 in werking te laten treden. De overige artikelen van het ontwerp houden immers direct verband met die artikelen. Het verdient dan ook aanbeveling om het gehele besluit op dezelfde datum in werking te laten treden.

Slotopmerking

14. Artikel 4, lid 12, van richtlijn 2014/94/EU luidt:

artikel 2, 2), van richtlijn 2014/94/EU: “een motorvoertuig, uitgerust met een aandrijving die bestaat uit *ten minste één* niet-perifere elektromotor als energieomzetter met een elektrisch oplaadbaar energieopslagsysteem, dat extern kan worden opgeladen”).

“De lidstaten zorgen ervoor dat het juridisch kader het mogelijk maakt dat voor de elektriciteitsvoorziening voor een oplaadpunt een contract kan worden gesloten met andere leveranciers dan de entiteit die elektriciteit levert aan het huishouden of de ruimte waar de oplaadpunten zich bevinden.”

De bepaling is in essentie een bijzondere toepassing van de vrije leverancierskeuze die aan het derde Europese energiepakket ten grondslag ligt.

Ook die bepaling zou moeten worden omgezet. Het valt immers niet uit te sluiten dat bepaalde oplaadpunten zullen worden gerealiseerd in gebouwen, bv. in publiek toegankelijke parkeergarages. Onder die omstandigheden is het best denkbaar dat een andere leverancier van de elektriciteit voor de laadpalen wordt gekozen dan die welke de elektriciteit levert voor de parkeergarage.

De vraag rijst niettemin of die bepaling wel bij regeringsbesluit omgezet kan worden. De richtlijn lijkt immers te vereisen dat er op het niveau van het afzonderlijk laadpunt een apart leveringscontract kan worden gesloten.³ Indien de laadpunten in kwestie – zoals toegelaten is bij artikel 4.7.1, § 2, eerste lid, 2°, van het Energiedecreet – deel zouden uitmaken van een privé-distributienet, is die vrije leverancierskeuze niet steeds gegarandeerd, in het bijzonder niet indien de laadpalen en de ruimte waarin ze staan, samen deel uitmaken van hetzelfde privé-distributienet. Bijgevolg wordt voor die richtlijn-bepaling het best op het niveau van het Energiedecreet in de omzetting voorzien, door artikel 4.7.1, § 2, van het Energiedecreet te nuanceren.⁴

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

³ In de Nederlandse taalversie is er enige dubbelzinnigheid omdat er eerst gewag wordt gemaakt van “electriciteitsvoorziening voor een oplaadpunt” (enkelvoud) en vervolgens van “de ruimte waar de oplaadpunten zich bevinden” (meervoud). De Duitse, Engelse, Franse en Spaanse taalversies maken echter steeds gewag van een enkel oplaadpunt. De Italiaanse en Portugese versies sluiten dan weer aan bij de Nederlandse versie. Maar ook die laatste groep taalversies kan worden gelezen alsof er voor elk oplaadpunt eventueel een apart leveringscontract kan worden gesloten, dat afwijkt van die van de ruimte waarin het oplaadpunt zich bevindt.

⁴ Artikel 15.3.5/2 van het Energiedecreet lijkt hiervoor immers geen uitweg te bieden, aangezien de verplichting om de vrije leverancierskeuze te realiseren door overdracht van het netwerk aan de distributienetbeheerder wel voorzien is met betrekking tot niet-toegelaten privé-distributienetten (artikel 15.3.5/2, 2°, van het Energiedecreet), maar niet voor die privé-distributienetten die juist wel aan de voorwaarden van artikel 4.7.1, § 2, van Energiedecreet voldoen (artikel 15.3.5/2, 1°, van dat decreet).