

**ONTWERP
ADVIES
419**

**BETREFFENDE DE
WARMTENETTEN IN HET
BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK
GEWEST**

08/07/2026

Opgesteld op grond van artikel 30bis, § 2, van de ordonnantie elektriciteit

BRUGEL-ADVIES-20260708-419

VERSIE ter RAADPLEGING van 13/07/2026 tot 5/09/2026

De Brusselse regelgevende instantie op het gebied van elektriciteit, gas en waterprijsregulering

Avenue de l'Astronomie 14 – B 1210 Brussel
T: 02/563.02.00 – info@BRUGEL.brussels – www.BRUGEL.brussels



Inhoudsopgave

1. Rechtsgrondslag.....	3
2. Algemene context.....	4
3. Wettelijk kader voor de sector thermische energie.....	6
3.1. Ordonnantie inzake thermische energie.....	6
3.2. Verdeling van bevoegdheden.....	6
4. Raadpleging van de belanghebbenden	8
4.1. Geraadpleegde partijen.....	8
4.2. Resultaten van de raadpleging.....	8
5. Benchmark	10
5.1. Frankrijk.....	10
5.2. Luxemburg.....	11
5.3. Waalse Gewest	12
5.4. Vlaams Gewest	13
5.5. Voorlopige conclusies uit de vergelijkende analyse	14
6. Ontwikkelingen in het kader en de rol van SIBELGA.....	15
6.1. Toekomstige ontwikkelingen	15
6.1.1. Ontwikkeling van het wettelijk kader	15
6.1.2. Regionale toezichthouder	15
6.2. Mogelijke rollen en verantwoordelijkheden van SIBELGA.....	18
6.2.1. Structurering van de activiteiten.....	18
6.2.2. Kruissubsidiëring	18
6.2.3. Specifiek kader voor SIBELGA.....	21
6.2.4. Activiteiten van de dochterondernemingen van Sibelga op het gebied van thermische energie	23
7. Algemene aandachtspunten.....	26
7.1. Verplichte aansluiting.....	26
7.2. Levensduur van de investeringen	26
7.3. Exploitatiekosten en economische efficiëntie	27
7.4. Ontkoppeling van het gasdistributienet.....	27
8. Conclusie en belangrijkste bevindingen	28



1. Rechtsgrondslag

De ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest¹ (hierna „de ordonnantie elektriciteit” genoemd) bepaalt in artikel 30bis, § 2, ingevoegd bij artikel 56 van de ordonnantie van 14 december 2006, dat:

„... BRUGEL heeft enerzijds een adviserende taak ten aanzien van de overheidsinstanties met betrekking tot de organisatie en de werking van de regionale energiemarkt, en anderzijds een algemene taak van toezicht en controle op de toepassing van de desbetreffende ordonnanties en besluiten.

BRUGEL is belast met de volgende taken:

...

2° op eigen initiatief of op verzoek van de minister of de regering onderzoek en studies te verrichten of adviezen uit te brengen met betrekking tot de elektriciteits- en gasmarkt;

... »

Deze studie is uitgevoerd op verzoek van de staatssecretaris bevoegd voor energie, zoals geformuleerd in een brief van 28 mei 2026. Zij heeft tot doel de fundamentele elementen te identificeren van het model dat moet worden ingevoerd om de uitrol van thermische energienetwerken in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna „BHG” genoemd) mogelijk te maken, en te bepalen welke aanpassingen in het bestaande wettelijke kader moeten worden aangebracht.

De staatssecretaris heeft tevens de wens uitgesproken dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de rol die SIBELGA zou kunnen spelen bij de ontwikkeling van de thermische energiesector, door na te gaan welke taken aan SIBELGA zouden kunnen worden toevertrouwd, alsook welke taken noodzakelijk of wenselijk zouden lijken.

¹ Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, B.S., 17 november 2001.



2. Algemene context

In het kader van de werkzaamheden van de Task Force Energie 2050 (onder leiding van Brussel Leefmilieu in samenwerking met BRUGEL en SIBELGA) is een „zonegebonden visie op de decarbonisatie van de verwarming” in het GBR opgesteld om tegen 2050 de optimale organisatie van het systeem voor de productie en distributie van warmte te definiëren. Deze visie past in het kader van het Lucht-Klimaat-Energieplan (hierna „LKE” genoemd) en is gebaseerd op een geïntegreerde aanpak waarin technische, economische en energie-efficiëntieoverwegingen worden gecombineerd.

Uit de werkzaamheden blijkt dat het Brusselse energiesysteem een ingrijpende transformatie ondergaat, gekenmerkt door een geleidelijke uitfasering van fossiele brandstoffen en een grootschalige elektrificatie van de verwarmingstoepassingen.

In deze context lijken warmtepompen en lage-temperatuurwarmtenetten de dominante oplossingen te zijn, terwijl het gebruik van biobrandstoffen beperkt blijft tot bepaalde specifieke toepassingen, met name voor warmtebehoeften bij hoge temperaturen.

Dichte stedelijke gebieden, die worden gekenmerkt door een grote warmtevraag en een gemengd gebruik, worden aangemerkt als bijzonder geschikt voor de ontwikkeling van warmtenetten. Omgekeerd lenen minder dichtbevolkte gebieden, voornamelijk in de tweede ring, zich meer voor individuele oplossingen, met name via warmtepompen. Deze ruimtelijke differentiatie is erop gericht zowel de kosten, de energie-efficiëntie als het gebruik van lokale hulpbronnen te optimaliseren.

In dit kader zullen warmtenetten een structurerende rol gaan spelen. Zij maken het met name mogelijk om lokale energiebronnen te benutten die op individuele schaal moeilijk aan te boren zijn, zoals restwarmte, geothermie of aquathermie, en om passende oplossingen te bieden in gebieden waar individuele alternatieven beperkt zijn.

De ontwikkeling ervan vereist echter aanzienlijke investeringen en stelt hoge eisen aan de uitrolvoorwaarden, met name wat betreft de vraagdichtheid, het aansluitingspercentage en de afstemming op bestaande infrastructuur. BRUGEL herhaalt zijn eerdere constatering dat de investeringsbehoeften die nodig zijn om de elektrificatie van het energieverbruik en de renovatie van het gebouwenbestand te ondersteunen, nog steeds onvoldoende in kaart zijn gebracht en gestructureerd, terwijl deze juist bepalend zijn voor het vermogen om deze uitdaging tegen 2050 het hoofd te bieden.

De per zone opgestelde visie wijst tevens op aanzienlijke gevolgen voor de energie-infrastructuur, met name voor het elektriciteitsnet. De algemene invoering van geëlektrificeerde oplossingen zou kunnen leiden tot een zeer sterke stijging van het piekvermogen, waardoor aanzienlijke versterkingen van de distributie- en transportnetten noodzakelijk worden. Tegelijkertijd zal de rol van het gasnetwerk veranderen, met het vooruitzicht op een geleidelijke afbouw in verband met de dalende vraag en de beperkte beschikbaarheid van biomethaan.

In deze context blijkt de rol van SIBELGA van cruciaal belang te zijn en in verandering te zijn. Naast haar traditionele taak als beheerder van het distributienetwerk wordt de kwestie van haar betrokkenheid bij de ontwikkeling van warmtenetten expliciet aan de orde gesteld. Het verslag benadrukt de noodzaak om de respectieve verantwoordelijkheden van de actoren op het gebied van de ontwikkeling, financiering en exploitatie van deze infrastructuren te verduidelijken, met het oog op de integratie van de verschillende energienetwerken.

Ten slotte brengt de uitvoering van deze visie belangrijke regelgevingskwesties met zich mee. De warmtemarkt is tot op heden nog steeds weinig gestructureerd en weinig gereguleerd, wat vragen



oproept op het gebied van kostentransparantie, consumentenbescherming en territoriale rechtvaardigheid. Bovendien brengen de vereiste investerings, zowel voor de netwerken als voor individuele oplossingen, belangrijke uitdagingen met zich mee op het gebied van financiële toegankelijkheid, met name voor kwetsbare huishoudens.

In dit perspectief vormt de zone-gebaseerde visie een structurerende basis voor overheidsoptreden, maar vereist zij de invoering van een passend regulerend kader, een gecoördineerde planning van de energienetwerken en ondersteuningsmechanismen die een zowel efficiënte als sociaal rechtvaardige transitie waarborgen. De rol van de toezichthouder, en met name van BRUGEL, lijkt dan ook van essentieel belang om deze transformatie te begeleiden, de ontwikkeling van warmtenetten in goede banen te leiden en het evenwicht te waarborgen tussen economische efficiëntie, voorzieningszekerheid en consumentenbescherming.

Op 25 juni 2026 heeft de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kennisgenomen van de zonevisie, van de aanbevelingen en van de daarin geformuleerde vragen. Het rapport zal in de loop van september 2026 beschikbaar zijn op de website van Brussel-Leefmilieu.



3. Wettelijk kader voor de sector thermische energie

3.1. Ordonnantie inzake thermische energie

De ordonnantie van 6 mei 2021 betreffende de organisatie van thermische energienetwerken en de boekhouding van thermische energie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest² (hierna „*ordonnantie inzake thermische energie*” genoemd), stelt een basiskader vast voor de sector van de thermische energie in Brussel.

De verordening maakt met name een onderscheid tussen de taken van het beheer van een netwerk, de productie en de levering van thermische energie, en definieert tegelijkertijd de voorwaarden voor de uitoefening van deze activiteiten door de betrokken actoren, evenals de daarmee samenhangende openbare dienstverplichtingen. Zij verbiedt echter niet dat één en dezelfde actor deze rollen combineert.

De verordening voorziet tevens in de invoering van een systeem van herkomstgaranties voor thermische energie uit hernieuwbare bronnen, een kader dat de oprichting van thermische-energiegemeenschappen mogelijk maakt, alsook regels voor de boekhoudkundige verwerking van thermische energie in het geval van collectieve gebouwen of locaties.

In de ordonnantie inzake thermische energie zijn tevens regels met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en een sanctieregeling vastgelegd.

3.2. Verdeling van bevoegdheden

Artikel 6, §1^{er}, VII van de Bijzondere Wet op de institutionele hervormingen van 8 augustus 1980³ (hierna „*Bijzondere Wet op de institutionele hervormingen*” genoemd) regelt de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de Gewesten op het gebied van energie.

Dit artikel kent de Gewesten uitdrukkelijk de bevoegdheid toe met betrekking tot de distributie van warmte op afstand, en bijgevolg ook met betrekking tot de thermische energienetwerken.

De federale overheid blijft echter bevoegd voor aangelegenheden waarvan de technische en economische ondeelbaarheid een uniforme uitvoering op nationaal niveau vereist. Dit omvat de tarieven en het prijsbeleid. Hieruit volgt dat de RBC deze aspecten van de thermische energiesector niet mag reguleren en *al helemaal* geen bevoegdheden met betrekking tot deze aspecten mag delegeren.

BRUGEL merkt op dat de toekenning van de bevoegdheid inzake tarieven en het prijsbeleid aan de federale overheid in de tekst zelf van de Bijzondere Wet op de institutionele hervormingen wordt gerechtvaardigd door het feit dat tarieven en prijzen een technische en economische ondeelbaarheid zouden vertonen, waardoor een uniforme uitvoering op nationaal niveau noodzakelijk zou zijn.

Deze rechtvaardiging lijkt echter weinig van toepassing op de sector van de thermische energie, waarvan de netwerken van nature lokaal en gefragmenteerd zijn, wat veeleer vraagt om de invoering van lokaal beleid, ook op het gebied van prijzen en distributietarieven.

Angezien de netwerken voor thermische energie een overwegend lokaal karakter hebben en de Gewesten reeds bevoegdheden uitoefenen op het gebied van het energiebeleid, lijkt het dan ook

² Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 6 mei 2021 betreffende de organisatie van de thermische energienetwerken en de boekhouding van thermische energie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *B.S.*, 18 juni 2021.

³ Bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreffende institutionele hervormingen, *B.S.*, 15 augustus 1980.



wenselijk dat de bevoegdheden met betrekking tot de regulering van de prijzen en tarieven voor thermische energie op regionaal niveau worden uitgeoefend.



4. Raadpleging van de belanghebbenden

In het kader van de voorbereiding van zijn advies heeft BRUGEL een gerichte raadpleging gehouden onder verschillende actoren uit de sector om hun visie te verzamelen op de uitdagingen die verband houden met de ontwikkeling van thermische energienetwerken in de RBC.

BRUGEL heeft deze bijdragen gestructureerd rond vier kernthema's, die met name betrekking hadden op de mogelijke organisatiemodellen voor de sector, de potentiële rol van SIBELGA, de distributienetbeheerder in de RBC (hierna ook „GRD” genoemd), de kwestie van de regulering, alsook de noodzakelijke aanpassingen van het bestaande wettelijke kader.

De verwachte bijdragen waren met name bedoeld om meer inzicht te verschaffen in de verschillende marktmodellen, de kansen en risico's te analyseren die gepaard gaan met een uitbreiding van de taken van SIBELGA naar thermische netwerken, en de behoeften op het gebied van sectorale regulering in kaart te brengen, met inbegrip van de eventuele aanwijzing van BRUGEL als bevoegde autoriteit. Ten slotte worden de belanghebbenden uitgenodigd om aanbevelingen te formuleren met betrekking tot de aanpassingen die in de ordonnantie inzake thermische energie moeten worden aangebracht.

4.1. Geraadpleegde partijen

In het kader van deze gerichte raadpleging heeft BRUGEL bijdragen ontvangen van Brussel-Leefmilieu, Sibelga, het VNR, EDORA en de VUB. Er zij op gewezen dat de CREG niet in staat was om binnen de gestelde termijn een bijdrage te leveren aan dit verzoek. Daarnaast is er ook een spontane bijdrage ingediend door het bedrijf Karno, die aanvullende elementen aanbrengt in de lopende discussie.

4.2. Resultaten van de raadpleging

De ontvangen bijdragen komen in de eerste plaats tot de vaststelling dat de sector van de RBC nog grotendeels in opkomst is. Het beperkte aantal bestaande warmtenetten pleit ervoor om prioriteit te geven aan de snelle uitrol van nieuwe projecten, teneinde concrete ervaring op te doen en verschillende organisatorische en economische modellen te testen. In deze context benadrukken de belanghebbenden het belang van een kader dat voldoende rechtszekerheid biedt, een onmisbare voorwaarde om de nodige investeringen aan te trekken en veilig te stellen.

Bovendien bestaat er consensus over de noodzaak om een specifiek model voor warmtenetten te ontwikkelen, dat verschilt van het model dat van toepassing is op de elektriciteits- en gasmarkten. Warmtenetten worden namelijk gekenmerkt door hun lokale karakter, het ontbreken van grootschalige interconnectie en een sterke integratie tussen productie, distributie en gebruik. Daarom waarschuwen de belanghebbenden voor een directe overname van bestaande modellen uit andere energiesectoren.

In de reacties wordt tevens benadrukt hoe belangrijk het is om in dit ontwikkelingsstadium een flexibele en evolutieve aanpak te handhaven. Het lijkt voorbarig om al te snel een rigide organisatiemodel vast te leggen. De actoren pleiten voor het naast elkaar bestaan van publieke en private initiatieven en moedigen het experimenteren met hybride constructies aan, zoals partnerschappen of speciale structuren (zogenaamde Special Purpose Vehicles of SPV), waardoor oplossingen kunnen worden aangepast aan de specifieke kenmerken van de projecten.

Wat de regelgeving betreft, bestaat er brede overeenstemming over de noodzaak om een vorm van toezicht op de sector in te voeren. Dit toezicht zou met name gericht moeten zijn op het waarborgen van de consumentenbescherming, het verzekeren van de transparantie van de regels en prijzen, en het



mogelijk maken van het monitoren van de prestaties en het volgen van de marktontwikkeling. De meerderheid van de bijdragen is van mening dat deze rol aan BRUGEL zou kunnen worden toevertrouwd, hoewel er enkele bedenkingen zijn geuit.

Wat het huidige wettelijke kader betreft, erkennen de betrokken partijen dat de bestaande ordonnanties een nuttige basis vormen, aangezien zij een minimaal en relatief flexibel kader bieden dat de ontwikkeling van de sector op korte termijn mogelijk maakt. Ze worden echter ook als onvolledig beschouwd en moeten geleidelijk worden aangepast om de opkomst van de thermische netwerken te ondersteunen en tegemoet te komen aan de nieuwe uitdagingen die ongetwijfeld zullen opduiken.

Ten slotte wijst het merendeel van de respondenten op het risico van kruissubsidiëring tussen de gereguleerde en niet-gereguleerde activiteiten van SIBELGA. Dit risico vereist volgens hen de invoering van passende controlemechanismen om eerlijke concurrentie en een transparante toewijzing van de kosten te waarborgen.



5. Benchmark

De sector van de thermische energie is in Brussel nog in opkomst. In andere regio's is deze sector echter al verder ontwikkeld. BRUGEL heeft daarom een beknopte benchmark van bestaande modellen uitgevoerd om de discussie over de ontwikkeling van de sector te voeden, zowel op organisatorisch als op wetgevend vlak. De onderzochte modellen zijn:

- Frankrijk, dat beschikt over een vrij volwassen sector en wetgeving
- De stad Luxemburg, die beschikt over gemeentelijke thermische energienetwerken die op een originele manier zijn georganiseerd
- Het Waals Gewest, dat te maken heeft gehad met soortgelijke vraagstukken wat betreft de betrokkenheid van zijn gas- en elektriciteitsdistributiebeheerders (GRD's) bij de sector van de thermische energie
- Het Vlaamse Gewest, dat Brussel is voorgedaan bij de ontwikkeling en het kaderbeleid voor de sector en daaruit nu de eerste conclusies trekt.

5.1. Frankrijk

In Frankrijk zijn de thermische energienetwerken (voor zowel verwarming als koeling) al ontwikkeld, voornamelijk in de grote steden. Het wettelijk kader lijkt volledig en operationeel te zijn⁴.

Op basis van een eerste analyse door BRUGEL komen vijf elementen naar voren die bijzonder relevant zijn voor de verdere discussie over modellen voor thermische energienetwerken in het RBC:

- **Een onderscheid tussen netwerken op basis van hun exploitatiemodel (verkoop aan derden of eigen verbruik) en hun opdrachtgever (publiek of privaat)**

In Frankrijk wordt in eerste instantie een onderscheid gemaakt tussen warmtenetten, die warmte aan derden leveren, en netten waarin de producent en de gebruiker één en dezelfde entiteit vormen.

Deze twee categorieën vallen onder verschillende wettelijke regelingen.

Binnen de warmtenetten wordt een tweede onderscheid gemaakt naargelang de opdrachtgever openbaar is (openbare dienst en warmtenetten) of particulier (particuliere warmtenetten).

Deze netwerken vallen onder een gemeenschappelijke regelgeving.

Er dient tevens te worden opgemerkt dat het beheer en de exploitatie van openbare warmtenetten aan particuliere partijen kunnen worden toevertrouwd. Zo wordt het netwerk van de stad Parijs bijvoorbeeld beheerd door Engie⁵.

- **Het Franse model laat de ontwikkeling van warmtenetten over aan lokale overheden, maar past deze binnen een gestructureerd nationaal kader**

Warmtenetten worden beschouwd als een lokale bevoegdheid die in de eerste plaats door de gemeenten wordt uitgeoefend⁶. Deze spelen een centrale rol bij de ontwikkeling van openbare warmtenetten op hun grondgebied.

⁴ Zie het Energiewetboek, L711-1 tot en met L742-3, L1113-1 en D113-1 tot en met D113-6.

⁵ De kaart van de Franse warmtenetten, inclusief een beschrijving van elk netwerk, is hier beschikbaar: <https://france-chaaleur-urbaine.beta.gouv.fr/carte?coord=2.3000000,47.0000000&zoom=5.00>

⁶ Zie Algemene Wet op de lokale overheden, art. L2224-38.



Wanneer een gemeente deel uitmaakt van een metropool⁷, wordt deze bevoegdheid automatisch overgedragen naar het metropoolniveau om een samenhangende planning op de schaal van het gehele betrokken grondgebied mogelijk te maken.

De nationale overheid behoudt echter een belangrijke rol in de organisatie van de sector. Zij stelt het algemene kader vast dat van toepassing is op warmtenetten en heeft met name een specifieke categorie van netten in het leven geroepen, de „geclassificeerde netten“. Zij doet tevens een beroep op gespecialiseerde instanties, zoals de ADEME⁸ en het CEREMA⁹, om de ontwikkeling van de sector op nationaal niveau te volgen. Deze instanties hebben tevens tot taak de lokale overheden te begeleiden bij de uitoefening van hun bevoegdheden op het gebied van warmtenetten.

- **Coëxistentie van openbare en particuliere netwerken**

Sommige gemeenten beschikken uitsluitend over een openbaar warmtenet, terwijl andere, zoals bijvoorbeeld Nantes, zowel over een openbaar warmtenet als over particuliere warmtenetten beschikken, die zich in verschillende geografische gebieden bevinden.

- **Ontbreken van een regelgevende instantie**

In Frankrijk bestaat er geen toezichthouder voor de sector van de thermische energie.

- **Het mechanisme van de „geclassificeerde netwerken“: een potentieel instrument om de uitrol van warmtenetten te versnellen**

Ten slotte voorziet het Franse model in een specifieke categorie netwerken, de zogenaamde „geclassificeerde netwerken“, die zowel openbaar als particulier kunnen zijn.

Om deze status te verkrijgen, moeten deze netwerken aan bepaalde criteria voldoen, met name wat betreft het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en warmteterugwinning. In ruil daarvoor genieten zij bijzondere rechten en plichten. Zo kunnen gebouwen die in de nabijheid van een geclassificeerd netwerk liggen, onder bepaalde voorwaarden verplicht worden om zich daarop aan te sluiten. Omgekeerd kan de netbeheerder worden onderworpen aan een aansluitingsverplichting wanneer een in aanmerking komende gebruiker hierom verzoekt.

Dit mechanisme vormt een interessant instrument om de ontwikkeling van warmtenetten te bevorderen en verdient het om nader te worden geanalyseerd in het kader van de discussie over de uitrol op lange termijn van thermische energienetten in de RBC.

5.2. Luxemburg

De stad Luxemburg is eigenaar van verschillende netwerken. Zij zorgt voor de financiering en de aanleg van het distributienetwerk en de warmteoverdrachtsstations bij de afnemers.

De exploitatie van deze netwerken wordt toevertrouwd aan dienstverleners die zijn geselecteerd op basis van een openbare aanbestedingsprocedure. De stad koopt de door elke exploitant geproduceerde warmte in tegen een prijs die specifiek is voor elk netwerk. Vervolgens verkoopt zij deze door aan alle aangesloten gebruikers in het kader van een uniform leveringscontract, waarbij een

⁷ In Frankrijk wordt onder een „métropole“ verstaan: een intergemeentelijk samenwerkingsverband met versterkte integratie dat alle gemeenten binnen het stedelijk gebied van een grote stad omvat (zo omvat de Europese métropole van Lille bijvoorbeeld 95 gemeenten die gelegen zijn in het stedelijk gebied van de steden Lille, Roubaix en Tourcoing)

⁸ Zie: <https://france-chaleur-urbaine.beta.gouv.fr/>

⁹ Zie: <https://reseaux-chaleur.cerema.fr/>



uniform tarief wordt toegepast dat wordt berekend op basis van de gemiddelde totale kosten van haar warmte-aankopen.

Het verbruik van elke klant wordt hem in rekening gebracht naar rato van het aangesloten vermogen en de geleverde hoeveelheid warmte. De netwerken zijn dus fysiek gescheiden en worden door verschillende partijen geëxploiteerd. Ze worden echter beschouwd als één enkel netwerk wat betreft de facturering aan de gebruikers, wat leidt tot een verdeling van de totale kosten over alle¹⁰.

Voor thermische energienetwerken bestaat er echter geen specifiek wettelijk kader op het niveau van het hele Groothertogdom, hoewel hierover momenteel wordt nagedacht. Er is dan ook geen toezichthouder voor de sector.

5.3. Waalse Gewest

In het Waals Gewest wordt de sector van de thermische energie geregeld door het decreet van 15 oktober 2020 betreffende de organisatie van de markt voor thermische energie en de thermische energienetwerken¹¹. Dit decreet bevat algemene bepalingen die vrij gelijkaardig zijn aan die van de ordonnantie inzake thermische energie.

De Waalse wetgever heeft, in het decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de regionale elektriciteitsmarkt¹² en in het decreet van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de regionale gasmarkt¹³, de Waalse distributienetbeheerders (hierna „GRDW's” genoemd) voor elektriciteit en gas toe om activiteiten op het gebied van thermische energie uit te oefenen. Deze activiteiten worden echter door verschillende mechanismen gereguleerd.

Ten eerste moet elke GRDW die activiteiten op het gebied van thermische energie wenst uit te oefenen, een dochteronderneming oprichten die zich uitsluitend met deze activiteiten bezighoudt en waarvan ten minste 20 % van de bestuurders onafhankelijke bestuurders zijn.

Vervolgens moet deze dochteronderneming voor elk thermisch energieproject een *ad-hoc*vennootschap oprichten.

Ten slotte geldt dat, indien het projectactiviteiten op het gebied van de levering of productie van thermische energie omvat, ten minste 25 % van de aandelen van de dochteronderneming in handen moet zijn van een derde publieke of particuliere entiteit die geen deelneming heeft in het kapitaal van een GRDW.

Om aan deze verplichting te voldoen, moet de dochteronderneming een transparante en niet-discriminerende aanbestedingsprocedure organiseren. Indien zij na afloop van deze procedure echter geen redelijk bod ontvangt, mag zij hiervan afwijken. Het betreft dus een middelenverplichting.

Bovendien zijn de activiteiten op het gebied van productie en levering door de GRDW in de tijd beperkt. Zij mogen derhalve slechts tot 1 juli 2034 worden uitgeoefend. Deze termijn kan echter door de regering met tien jaar worden verlengd, op basis van een door de overheid uitgevoerd rijpheidsonderzoek.

¹⁰ Informatie over de Luxemburgse warmtenetten is beschikbaar op de website van de stad Luxemburg: <https://www.vdl.lu/fr/travailler/organiser-un-chantier-prive/raccordement-au-chauffage-urbain>

¹¹ Decreet van het Waals Gewest van 15 oktober 2020 betreffende de organisatie van de markt voor thermische energie en thermische energienetwerken, *M.B.*, 28 oktober 2020.

¹² Decreet van het Waals Gewest van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de regionale elektriciteitsmarkt, *M.B.*, 1 mei 2001.

¹³ Decreet van het Waals Gewest van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de regionale gasmarkt, *M.B.*, 11 mei 2003.



Opgemerkt moet worden dat dit model geen gunstig advies had gekregen van de CWaPE¹⁴. In zijn advies 75.018¹⁵ heeft de Raad van State eveneens voorbehouden geuit. Hij was van oordeel dat de Waalse wetgever, gelet op de eisen van het Europese recht die van toepassing zijn op de GRDW's, beter moest motiveren waarom deze laatste bevoegd zijn om activiteiten op het gebied van de productie en levering van thermische energie uit te oefenen.

De Waalse regeling voorziet bovendien niet in een toezichthouder voor de sector van de thermische energie.

5.4. Vlaams Gewest

In het Vlaamse Gewest wordt de sector van de thermische energie geregeld door het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen inzake het energiebeleid¹⁶ (hierna „*Energiedecreet*” genoemd). Dit decreet regelt de verschillende rollen, taken en eventuele openbaredienstverplichtingen.

Het Energiedecreet verplicht gemeenten met meer dan 45.000 inwoners tot het opstellen van een lokaal plan op het gebied van verwarming en koeling.

Wat betreft de activiteiten van distributienetbeheerders op het gebied van thermische energie, dient te worden opgemerkt dat de Vlaamse wetgever bij de omzetting van de Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne elektriciteitsmarkt en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU¹⁷ (hierna „*de elektriciteitsrichtlijn*” genoemd), heeft het verbod op het uitoefenen van leveringsactiviteiten beperkt tot uitsluitend de elektriciteits- en gassectoren.

De levering van warmte lijkt derhalve geen verboden activiteit te zijn voor de distributienetbeheerders (GRD's), die deze activiteit op dezelfde wijze mogen uitoefenen als de exploitatie van een warmtenet.

De activiteiten op het gebied van warmteproductie mogen daarentegen slechts tijdelijk worden uitgeoefend, voor een periode van tien jaar, met eventueel hernieuwde verlenging.

De Vlaamse wetgever heeft tevens besloten om regulerende taken op het gebied van thermische energie toe te vertrouwen aan de VNR, die reeds optreedt als regulator van de elektriciteits- en gasmarkten.

Deze bevoegdheid strekt zich echter niet uit tot de prijzen en tarieven voor thermische energie, die onder de federale bevoegdheid vallen.

De VNR is met name belast met het opstellen, in overleg met de belanghebbenden, van een technische verordening.

Het Vlaams Gewest is echter bezig dit model te herzien, waardoor het waarschijnlijk op korte termijn zal veranderen.

¹⁴ CWaPE, advies CD-23g10-CWaPE-0932 van 17 juli 2023 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de regionale gasmarkt, aangenomen in 1^e lezing op 8 juni 2023, beschikbaar op: <https://www.cwape.be/publications/document/5485>

¹⁵ Raad van State, afdeling wetgeving, advies 75.018 van 7 februari 2024 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest „tot wijziging van het decreet van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de regionale gasmarkt en het decreet van 9 december 1993 betreffende de bevordering van rationeel energiegebruik, energiebesparing en hernieuwbare energie”. Beschikbaar op: <https://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/75018.pdf#search=75.018%2F4>

¹⁶ Decreet van het Vlaams Gewest van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen inzake het energiebeleid, *B.S.*, 7 juli 2009.

¹⁷ Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L 158/125, 14 juni 2019.



5.5. Voorlopige conclusies uit de vergelijkende analyse

Uit de analyse van de vergeleken modellen kunnen verschillende voorlopige conclusies worden getrokken:

- 1) Warmtenetten hebben een overwegend lokaal karakter. De ontwikkeling en exploitatie ervan vinden doorgaans plaats op een beperkte territoriale schaal, meestal die van een wijk, een gemeente of een stad.
- 2) Er kunnen meerdere warmtenetten naast elkaar bestaan binnen hetzelfde gebied. Afhankelijk van het geval kunnen deze netten geïntegreerd worden beheerd of juist afzonderlijk worden geëxploiteerd. Het voorbeeld van de stad Luxemburg illustreert in dit opzicht de diversiteit aan mogelijke configuraties: bepaalde aspecten kunnen worden gebundeld, zoals het eigendom van de infrastructuur, de facturering of de verkoopprijs van de warmte, terwijl andere, zoals het operationele beheer van het netwerk of de aankoopvoorwaarden voor de warmte, afzonderlijk kunnen blijven.
- 3) Bij alle onderzochte modellen wordt de commerciële relatie met de eindgebruikers verzorgd door ofwel de netbeheerder, ofwel de eigenaar van het netwerk. De rol van leverancier blijkt dan ook een nevenfunctie te zijn die wordt uitgeoefend door een partij die reeds betrokken is bij de exploitatie of het bezit van de infrastructuur. De aanwezigheid van een onafhankelijke leverancier, die geen andere activiteiten binnen de waardeketen uitoefent, blijkt geen significant kenmerk te zijn van de onderzochte modellen. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat bepaalde voorbeelden in het kader van deze analyse niet in kaart zijn gebracht, lijken deze in ieder geval niet representatief te zijn voor de momenteel gangbare praktijken.



6. Ontwikkelingen in het kader en de rol van SIBELGA

6.1. Toekomstige ontwikkelingen

6.1.1. Ontwikkeling van het wettelijk kader

Ter herinnering: uit de raadpleging van de *hierboven* genoemde actoren is gebleken dat een geleidelijke aanpassing van het kader noodzakelijk is om de ontwikkeling van thermische energienetwerken te ondersteunen.

Het lijkt dan ook van essentieel belang om een kader te behouden dat voldoende flexibel is om diverse configuraties te kunnen verkennen, terwijl tegelijkertijd een adequaat niveau van rechtszekerheid wordt gewaarborgd dat investeringen kan ondersteunen. In deze context is BRUGEL van mening dat de ordonnantie inzake thermische energie momenteel een passende basis biedt voor de ontwikkeling van de sector, hoewel er geleidelijke aanpassingen nodig zullen zijn naarmate de sector verder tot wasdom komt.

BRUGEL merkt bovendien op dat de Europese Commissie momenteel werkt aan een actualisering van haar warmtestrategie. Deze zal van invloed zijn op toekomstige Europese wetgevingsontwikkelingen op het gebied van thermische energie. Het is dan ook raadzaam om bij de beraadslagingen over de ontwikkeling van de sector en de aanpassing van het Brusselse wettelijke kader rekening te houden met deze richtsnoeren.

Ten slotte moet bij elke beschouwing over het wettelijk kader en de ontwikkeling daarvan rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de RBC, die volgens de toezichthouder wetgeving op stadsniveau moet vaststellen. Met name dient men, indien men inspiratie wil putten uit wetgevingsmodellen die elders zijn waargenomen, in gedachten te houden dat deze zijn ontworpen voor grotere en meer diverse gebieden, die derhalve andere kansen en uitdagingen bieden.

6.1.2. Regionale toezichthouder

6.1.2.1. Algemene overwegingen

De huidige ordonnantie inzake thermische energie voorziet niet in een toezichthouder voor de sector van de thermische energie. Het toezicht op de sector wordt gewaarborgd door een verplichting tot jaarlijkse rapportage aan Brussel-Milieu die wordt opgelegd aan netbeheerders en leveranciers van thermische energie. Bovendien bestaat er, in tegenstelling tot de gas- en elektriciteitssector, geen Europese verplichting tot de instelling van een toezichthouder in de sector van de thermische energie.

Het zou niettemin wenselijk kunnen zijn om een dergelijke toezichthouder in te stellen, naar het voorbeeld van wat in Vlaanderen is gebeurd. De noodzaak van een regelgevende instantie die toezicht houdt op de ontwikkeling en de werking van de thermische energienetwerken in Brussel werd overigens benadrukt door de meeste actoren die door BRUGEL werden geraadpleegd.

Aan deze regionale toezichthouder zouden een reeks bevoegdheden kunnen worden toegekend, met name:

- Een toezichthoudende taak: ervoor zorgen dat de verschillende actoren de technische voorschriften en openbaardienstverplichtingen naleven en toezicht houden op de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de dienstverlening aan de klanten;
- Een adviserende taak ten aanzien van de overheidsinstanties;



- Bevoegdheden met betrekking tot het opstellen van technische voorschriften;
- Een voorlichtingstaak ten aanzien van het publiek en de markt;
- Het opzetten van een dienst voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting of bemiddeling.

Aangezien de Regio echter niet bevoegd is op het gebied van prijzen en tarieven, kunnen er geen taken met betrekking tot deze aspecten aan een regionale toezichthouder worden toegekend.

6.1.2.2. De rol van BRUGEL

De aanwijzing van BRUGEL als toezichthouder voor de sector thermische energie zou een logisch verlengstuk vormen van haar huidige taken.

BRUGEL oefent reeds regelgevende bevoegdheden uit in de elektriciteits- en gassector, alsook voor bepaalde aspecten van de watersector. In die hoedanigheid beschikt de instelling over erkende ervaring op het gebied van de regulering van netwerkinfrastructuren en de daarmee samenhangende markten.

Deze expertise zou kunnen worden ingezet om de ontwikkeling van de thermische energiesector te ondersteunen. Zij zou het tevens mogelijk maken om de bestaande synergieën met de elektriciteits-, gas- en watersector te benutten, met name op het gebied van bestuur, bescherming van de gebruikers en toezicht op de netbeheerders.

Een dergelijke aanpak zou bovendien het voordeel bieden van een grotere administratieve efficiëntie, doordat de oprichting van een nieuwe regelgevende instantie wordt vermeden. Deze optie zou overigens aansluiten bij een trend die in andere regio's wordt waargenomen, aangezien de Vlaamse wetgever aan de VNR, de Vlaamse tegenhanger van BRUGEL, de bevoegdheid heeft toegekend om de thermische energiesector te reguleren.

Er dient echter elke onzekerheid weggenomen te worden met betrekking tot de rechtsgrondslag op basis waarvan een dergelijke bevoegdheid aan de energieregulator kan worden toevertrouwd.

In het kader van zijn juridische analyse heeft BRUGEL gewezen op advies 60.294/3 van de afdeling wetgeving van de Raad van State met betrekking tot het ontwerp van een Vlaams decreet tot instelling van een regulator voor warmte- en koudnetten¹⁸. Hieruit blijkt dat de mate van onafhankelijkheid die de energieregulator geniet ten opzichte van de wetgevende en uitvoerende macht, onverenigbaar zou zijn met artikel 9 van de Bijzondere Wet op de institutionele hervormingen, bij gebrek aan een verplichting die voortvloeit uit het recht van de Europese Unie.

De uitoefening van een dergelijke rol zou immers in strijd kunnen zijn met artikel 9 van de Wet op de institutionele hervormingen. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft immers in haar advies 60.294/3 van 30 november 2016, betreffende het ontwerp van Vlaams decreet tot instelling van een regulator voor warmte- en koudnetten, geoordeeld dat de Vlaamse wetgever de rol van regulator voor thermische energie niet aan de VNR (voorheen VREG) mag toevertrouwen. In zijn advies 74.252/3 van¹december 2023¹⁹ heeft de Raad van State uiteindelijk de mogelijkheid van een multisectorale

¹⁸ Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 60.294/3 van 30 november 2016 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest „houdende wijziging van het decreet van 20 december 1996 tot regeling van de rol van de lokale adviescommissie in het kader van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water en van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de invoering van een regulerend kader voor warmte- of koudnetten”, beschikbaar op: <https://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60294.pdf>.

¹⁹ Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 74.252/3 van 1 december 2023 over een voorstel tot decreet „betreffende de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator”, beschikbaar op: <https://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/74252.pdf>



toezichthouder aanvaard, waarbij zijn bezorgdheid voornamelijk betrekking had op de institutionele waarborgen die nodig zijn om de onafhankelijkheid van de taken op het gebied van elektriciteit en gas te waarborgen wanneer deze naast andere toezichthoudende taken binnen dezelfde instantie bestaan. Bovendien heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State geen tegenstrijdigheid vastgesteld met de Bijzondere Wet op de institutionele hervormingen toen zij haar advies 61.725/1/V uitbracht met betrekking tot het wetsontwerp waarbij aan BRUGEL de rol van Brusselse toezichthouder op de waterprijs werd toegekend²⁰. Net als bij thermische energie vloeit de toewijzing van deze toezichthoudende taak aan een onafhankelijke autoriteit echter niet voort uit enige Europese verplichting.

Bovendien is bij het Grondwettelijk Hof een verzoek ingediend tot opschorting van het decreet van 19 april 2024 betreffende de operationalisering van een Vlaamse Regulator voor de openbare diensten²¹ (hierna „*Decreet tot operationalisering van de VNR*” genoemd). De kwestie die aanleiding gaf tot het verzoek tot opschorting had betrekking op de onafhankelijkheid van de VNR, die volgens de verzoekende partij door de bepalingen van het decreet in het gedrang zou komen. In zijn arrest²² concludeerde het Hof dat er geen risico op ernstige en moeilijk te herstellen schade bestond en wees het verzoek tot opschorting af. Bij zijn onderzoek naar de kwesties die door het decreet tot inwerkingtreding van de VNR aan de orde werden gesteld, heeft het Hof op geen enkel moment gewezen op het bestaan van een fundamentele onverenigbaarheid tussen de noodzakelijke onafhankelijkheid van de toezichthouder wat betreft zijn bevoegdheden op het gebied van elektriciteit en gas en het feit dat hem bevoegdheden op andere gebieden worden toevertrouwd.

BRUGEL concludeert hieruit dat er geen juridische belemmering zou zijn om BRUGEL de rol van toezichthouder voor de thermische energiesector toe te vertrouwen, mits haar onafhankelijkheid gewaarborgd is.

Het toekennen van nieuwe bevoegdheden aan BRUGEL kan echter niet worden overwogen zonder een passende versterking van zijn financiële en operationele middelen. Er zou dan ook rekening moeten worden gehouden met de personeelskosten van BRUGEL en de kosten die inherent zijn aan deze nieuwe bevoegdheid (opleiding, studies, expertise, maar ook de overheadkosten die voortvloeien uit het extra personeel). Afhankelijk van de reikwijdte van de bevoegdheden die aan BRUGEL zouden worden toevertrouwd, zou de uitvoering van deze nieuwe opdracht een uitbreiding van het personeelsbestand met één tot drie voltijdsequivalenten (VTE) van niveau A vereisen, die beschikken over juridische, technische of economische expertise.

Naast deze personeelskosten zou een aanvullend budget nodig zijn om de behoeften op het gebied van opleiding, voorbereidende studies, communicatieactiviteiten en het inschakelen van externe deskundigen te dekken, die noodzakelijk zijn voor de invoering en uitoefening van deze nieuwe bevoegdheid.

²⁰ Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 61.725/1/V van 4 augustus 2017 over een voorontwerp van ordonnantie „tot wijziging van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot vaststelling van een kader voor het waterbeleid, van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de ordonnanties van 8 september 1994 tot oprichting van de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot regeling van de levering van drinkwater via het leidingnet in het Brussels Gewest”. Beschikbaar op: <https://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61725.pdf>.

²¹ Decreet van het Vlaams Gewest van 19 april 2024 betreffende de operationalisering van een Vlaamse Regulator voor openbare diensten, *B.S.*, 12 juni 2024.

²² C.C., 7 november 2024, nr. 119/2024. Beschikbaar op: <https://fr.const-court.be/public/f/2024/2024-119f.pdf>



6.2. Mogelijke rollen en verantwoordelijkheden van SIBELGA

SIBELGA is van plan een belangrijke rol te spelen in de ontwikkeling van de thermische energiesector. Haar status als beheerder van het elektriciteits- en gasdistributienet brengt echter de naleving van specifieke regelgevende beperkingen met zich mee.

Deze beperkingen hebben gevolgen voor de structurering van de activiteiten van SIBELGA, maar ook voor de mogelijkheid om de bestaande middelen van SIBELGA in te zetten voor haar nieuwe activiteiten en voor de controle op deze inzet.

De wisselwerking tussen deze regelgevende beperkingen en de specifieke kenmerken van de thermische energiesector leidt tot verschillende interpretaties over de activiteiten die SIBELGA op dit gebied mag uitoefenen.

Om een soepele ontwikkeling van de sector mogelijk te maken, is het noodzakelijk om SIBELGA en haar potentiële partners voldoende rechtszekerheid te bieden. Dit houdt enerzijds in dat SIBELGA de nodige middelen inzet om de naleving van haar verplichtingen te waarborgen, en anderzijds dat de reikwijdte van de activiteiten die zij mag uitoefenen, wordt verduidelijkt.

6.2.1. Structurering van de activiteiten

In het kader van overleg met BRUGEL geeft SIBELGA aan dat projecten met betrekking tot warmtenetten worden of zullen worden uitgevoerd door gespecialiseerde dochterondernemingen, die losstaan van haar activiteiten als distributienetbeheerder, ongeacht of het gaat om gemengde dochterondernemingen (met externe partners) of om een zuivere dochteronderneming die bedoeld is voor projecten die zonder mede-aandeelhouder worden ontwikkeld.

De door SIBELGA beoogde operationele organisatie is gebaseerd op het ontbreken van eigen personeel op het niveau van de dochterondernemingen; het administratieve en operationele beheer moet worden verzorgd door SIBELGA of, in voorkomend geval, door een externe partner, op basis van dienstverleningsovereenkomsten.

SIBELGA geeft aan dat elk thermisch project afzonderlijk wordt geregistreerd in haar systemen voor registratie en kostenverrekening, waardoor zij interne prestaties zou kunnen onderscheiden op basis van hun aard en boekhoudkundige toewijzing.

6.2.2. Kruissubsidiëring

Kruissubsidiëring verwijst naar een situatie waarin de financiële middelen die aan een bepaalde activiteit zijn toegewezen (met name wanneer deze gereguleerd is), worden gebruikt om andere activiteiten te financieren. Een dergelijk mechanisme kan leiden tot een onjuiste toerekening van kosten en tot een verstoring van de economische of concurrentiesignalen die verband houden met de verschillende betrokken activiteiten.

Artikel 9^{quinquies}, 15°, van de ordonnantie elektriciteit en artikel 10^{ter}, 15°, van de ordonnantie van 1^{er} april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, inzake wegensheffingen op het gebied van gas en elektriciteit en tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest²³ (hierna de „*ordonnantie over gas*” genoemd) verbiedt kruissubsidiëring tussen de geregleerde en niet-

²³ Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, inzake wegensheffingen op het gebied van gas en elektriciteit en tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, B.S., 26 april 2004.



gereguleerde activiteiten van SIBELGA. Het is van essentieel belang dat SIBELGA, door middel van passende en transparante mechanismen, een effectieve scheiding aantoont tussen haar gereguleerde activiteiten en haar activiteiten op het gebied van thermische energie.

BRUGEL zal toezien op de strikte naleving van deze eis om elke vorm van kruissubsidiëring te voorkomen.

6.2.2.1. Jurisprudentiële analyse van het begrip „kruissubsidiëring”

Kruissubsidiëring beperkt zich niet tot het meest voor de hand liggende geval, namelijk de rechtstreekse financiering van een niet-gereguleerde activiteit met middelen afkomstig uit gereguleerde activiteiten. Uit de Europese jurisprudentie blijkt dat dit begrip ook meer indirecte vormen van overdracht van voordelen omvat.

In dit verband is het Chronopost-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie²⁴ bijzonder verhelderend. In deze zaak werd La Poste niet verweten dat zij middelen aan Chronopost had overgedragen. De aangevoerde voordelen vloeiden voort uit het ter beschikking stellen van een reeks reeds bestaande middelen, zoals het ophaal- en bezorgnetwerk, de sorteercentra, de logistieke infrastructuur, de IT-systemen, de commerciële functies, het personeel, alsmede de reputatie en het klantenbestand van La Poste. Het betrof dus indirecte voordelen. Hoewel het Hof uiteindelijk oordeelde dat in deze zaak niet aan de voorwaarden voor staatssteun was voldaan, erkende het niettemin dat dit soort voordelen in principe relevant kan zijn bij de beoordeling van overheidssteun.

Hoewel deze jurisprudentie deel uitmaakt van het staatssteunrecht, blijkt uit de redenering ervan dat de toetsing op de afwezigheid van kruissubsidiëring zich niet mag beperken tot louter directe financiële overdrachten. Er moet ook rekening worden gehouden met de indirecte voordelen die kunnen voortvloeien uit het ter beschikking stellen van middelen, faciliteiten of diensten die in het kader van gereguleerde activiteiten worden gefinancierd.

Het begrip kruissubsidiëring is tevens onlosmakelijk verbonden met de kwestie van misbruik van een machtspositie of oneerlijke concurrentie. Indien SIBELGA dus, al dan niet opzettelijk, tot kruissubsidiëring zou overgaan, zou dit haar een oneerlijk voordeel ten opzichte van haar potentiële concurrenten kunnen opleveren, doordat zij een deel van de kosten van haar activiteiten op het gebied van thermische energie zou kunnen doorberekenen via de tarieven voor de distributie van elektriciteit en gas, en daardoor prijzen zou kunnen hanteren die niet in overeenstemming zijn met haar werkelijke kosten.

De kwestie van oneerlijke concurrentie in de sector van de thermische energie valt echter niet onder de bevoegdheden van BRUGEL, dat enerzijds geen expertise heeft op het gebied van thermische energie en anderzijds geen mededingingsautoriteit is.

6.2.2.2. Toegestane kosten in het kader van het laatste tariefvoorstel

In het kader van het tariefvoorstel van SIBELGA voor de reguleringsperiode 2025-2029 heeft SIBELGA een aanvraag ingediend voor bijkomende kosten in verband met warmte. BRUGEL heeft toegestaan dat deze kosten worden opgenomen in het gereguleerde tariefbereik en dat zij uitsluitend betrekking hebben op kosten voor onderzoek en ontwikkeling (O&O) die bedoeld zijn om de netbeheerder in staat

²⁴ HvJ (Grote Kamer). Arrest Chronopost SA en La Poste tegen Union française de l'express (UFEX) en anderen, 1 juli 2008, C-341/06 P en C-342/06 P, EU:C:2008:375. Beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A62006CJ0341&utm>



te stellen te anticiperen op de gevolgen van de energie- en warmtetransitie voor zijn elektriciteits- en gasnetten.

De via de tarieven gefinancierde activiteiten zijn erop gericht om beter te anticiperen op de impact van toekomstige alternatieve verwarmingsmethoden, waaronder warmtenetten, op de distributienetten. De overige kosten die SIBELGA zou maken in het kader van haar activiteiten op het gebied van warmtenetten en die niet onder het gereguleerde „O&O”-budget vallen, worden aangemerkt als niet-gereguleerd en zijn als zodanig uitgesloten van de maximaal toegestane inkomsten die door de elektriciteits- en gastarieven worden gedekt.

De kosten die onder het door BRUGEL goedgekeurde budget vallen, hebben met name betrekking op het in kaart brengen van gebieden waar de technische haalbaarheid bestaat, de technisch-economische analyse van verwarmingsscenario's op de netwerken, het onderzoek naar de positionering van SIBELGA in de waardeketen, de beoordeling van economische modellen en de technische aspecten in verband met de productie, distributie en meting van warmte.

Het voor deze rubriek aangevraagde budget bedraagt 495 kEUR voor de periode 2025-2027, namelijk 165 kEUR in 2025, 195 kEUR in 2026 en 135 kEUR in 2027. SIBELGA kan voor de jaren 2028 en 2029 nieuwe bijkomende kosten in verband met deze warmteactiviteit ter goedkeuring voorleggen aan BRUGEL.

In haar beslissing nr. 285 van 20 september 2024 betreffende de afwijzing van het oorspronkelijke tariefvoorstel ²⁵ had BRUGEL uitdrukkelijk aangegeven dat zij geen opmerkingen had over de redelijkheid van de gevraagde kosten voor deze rubriek. BRUGEL had SIBELGA echter verzocht na te gaan of het voor dit soort strategische overwegingen mogelijk was een beroep te doen op een regionale subsidie of een gedeeltelijke overname door de aandeelhouder, in plaats van uitsluitend op tarieffinanciering. BRUGEL betreurt het ten eerste dat momenteel uitsluitend de netgebruikers, via de tarieven, deze overwegingen binnen SIBELGA financieren.

6.2.2.3. Controle door BRUGEL en preventie van risico's op kruissubsidiëring

Op basis van de door SIBELGA verstrekte gegevens constateert BRUGEL dat de activiteiten op het gebied van thermische energie in principe los staan van de gereguleerde activiteiten op het gebied van elektriciteits- en gasdistributie. Deze scheiding vormt een onmisbare voorwaarde voor het voorkomen van elke vorm van kruissubsidiëring ten nadele van de gebruikers van de gereguleerde netwerken.

De gekozen structuur, waarbij thermische projecten worden ondergebracht in speciale dochterondernemingen die losstaan van de distributienetbeheerder, draagt bij aan het afschermen van de activa, de financiering, de contractuele verplichtingen en de kosten die met deze activiteiten gepaard gaan. BRUGEL is van mening dat een dergelijke organisatorische scheiding een essentieel onderdeel vormt van het beheersen van het risico op kruissubsidiëring.

Het bestaan van een afzonderlijke juridische structuur volstaat echter op zich niet om elk risico op directe of indirecte overdracht van middelen uit te sluiten. Het is aan SIBELGA om te allen tijde aan te tonen dat haar activiteiten op het gebied van thermische energie geen financiering, activa, diensten, personeel, IT-systemen of economische voordelen genieten die ten laste komen van de gebruikers van de elektriciteits- en gasdistributienetwerken.

²⁵ Beslissing nr. 285 van BRUGEL van 29 september 2024 betreffende de afwijzing van de oorspronkelijke tariefvoorstellen „elektriciteit” en „gas” van SIBELGA voor de reguleringsperiode 2025-2029. Beschikbaar op: <https://brugel.brussels/publication/document/decisions/2024/fr/BESLISSING-285-REFUS-PROPOSITION-TARIFAIRE-SIBELGA-2025-29.pdf>



BRUGEL zal er met name op toezien dat geen enkel actief dat verband houdt met thermische energie wordt opgenomen in de gereguleerde activabasis (GAB) noch wordt vergoed via de distributietarieven. Meer in het algemeen zal BRUGEL controleren of de kosten die worden gedragen door de gebruikers van de gereguleerde netwerken uitsluitend betrekking hebben op activiteiten die binnen het gereguleerde toepassingsgebied vallen.

De controle door BRUGEL zal zich niet beperken tot directe financiële overdrachten. Zij zal zich eveneens richten op elke terbeschikkingstelling van middelen of voordelen die ten goede kunnen komen aan de thermische activiteiten, met name interne diensten, ondersteunende functies, infrastructuur, IT-systemen, technische expertise, beheersmiddelen of personeel dat wordt gefinancierd door de gereguleerde activiteiten.

In dit kader zal BRUGEL zich met name baseren op het onderzoek van de reguleringsrekeningen, de bestuursverslagen, de boekhoudkundige toerekeningen, de doorgegeven kosten, de gehanteerde verdeelsleutels, alsook op de traceerbaarheid van de diensten en de kosten die aan de verschillende activiteiten zijn toegerekend. Indien nodig kan BRUGEL alle aanvullende informatie of onafhankelijke verklaringen opvragen die het nodig acht om na te gaan of er geen sprake is van kruissubsidiëring.

Het voorkomen van kruissubsidiëring berust dus zowel op het vermogen van SIBELGA om een effectieve scheiding tussen haar gereguleerde en niet-gereguleerde activiteiten te waarborgen, als op het vermogen van BRUGEL om de naleving daarvan strikt te controleren.

Ten slotte is BRUGEL van mening dat de ontwikkeling van activiteiten op het gebied van thermische energie in geen geval tot gevolg mag hebben dat de gebruikers van de elektriciteits- en gasdistributienetten worden opgezadeld met kosten, risico's of investeringen die geen verband houden met de gereguleerde taken. De naleving van dit beginsel zal een centraal aandachtspunt vormen bij haar toezicht.

6.2.3. Specifiek kader voor SIBELGA

SIBELGA is, als distributienetbeheerder (GRD) voor elektriciteit en gas, onderworpen aan bepaalde beperkingen met betrekking tot de activiteiten die zij naast die welke onder haar taken als GRD vallen, mag uitoefenen.

Zo bakenen de ordonnanties elektriciteit en gas het toepassingsgebied af van de activiteiten die door SIBELGA als elektriciteits- en gasdistributienetbeheerder mogen worden uitgeoefend. In de praktijk bepalen artikel 8, § 8, van de ordonnantie elektriciteit en de overeenkomstige bepaling voor gas²⁶ het volgende:

„§ 8. Onverminderd de voorgaande leden, kan de Regering de distributienetbeheerder toestaan andere activiteiten uit te oefenen dan die welke hem zijn toegewezen krachtens de geldende Europese regelgeving, deze ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten daarvan, indien deze noodzakelijk zijn om de distributienetbeheerder in staat te stellen zijn verplichtingen na te komen en op voorwaarde dat BRUGEL heeft geoordeeld dat een dergelijke afwijking noodzakelijk was.

Dit lid doet geen afbreuk aan het recht van de distributienetbeheerder om eigenaar te zijn van andere netten dan elektriciteitsnetten of deze te exploiteren.”

Uit dit kader blijkt dat SIBELGA het recht heeft om, zonder daarvoor toestemming te hoeven vragen, eigenaar te zijn van en exploitant te zijn van andere netwerken dan elektriciteits- en gasnetwerken.

²⁶ Art. 7, §7 Ordonnantie gas



Wat elektriciteit betreft, vloeit dit kader voort uit het Europees recht en meer bepaald uit artikel 31, lid 10, van de elektriciteitsrichtlijn, dat bepaalt:

„10. De lidstaten of hun aangewezen bevoegde autoriteiten kunnen distributienetbeheerders toestaan andere activiteiten uit te oefenen dan die welke in deze richtlijn en in Verordening (EU) 2019/943 zijn vastgelegd, wanneer deze activiteiten noodzakelijk zijn om de distributienetbeheerders in staat te stellen hun verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn of Verordening (EU) 2019/943 na te komen, op voorwaarde dat de regulerende instantie heeft vastgesteld dat een dergelijke afwijking noodzakelijk was. Dit lid doet geen afbreuk aan het recht van distributienetbeheerders om eigenaar te zijn van andere netten dan elektriciteitsnetten, deze te ontwikkelen, te beheren of te exploiteren, wanneer de lidstaat of de aangewezen bevoegde autoriteit een dergelijk recht heeft toegekend.”

Uit dit kader volgt dat netbeheerders, mits de lidstaat of de bevoegde autoriteit hiervoor toestemming heeft verleend, eigenaar, exploitant, beheerder of ontwikkelaar van andere netwerkinfrastructuren kunnen zijn.

Hieruit volgt dat het eigendom en de exploitatie van thermische energienetwerken door SIBELGA niet onverenigbaar lijken te zijn met het Europees recht.

De kwestie is genuanceerder wat betreft de activiteiten op het gebied van het beheer en de ontwikkeling van dergelijke netwerken. Hoewel deze activiteiten op zich niet in strijd lijken te zijn met het Europese kader, blijft er, doordat zij niet expliciet worden vermeld in de ordonnanties elektriciteit en gas, onzekerheid bestaan over hun rechtsgrondslag. Deze onzekerheid wordt versterkt door het feit dat de grens tussen de begrippen „exploitatie” en „beheer” van een netwerk niet altijd duidelijk is afgebakend. Evenzo lijkt de bevoegdheid om een netwerk te ontwikkelen een natuurlijk verlengstuk te zijn van de prerogatieven die verbonden zijn aan het eigendom en de exploitatie ervan. Mocht de wetgever SIBELGA de mogelijkheid willen bieden om een rol te spelen bij de ontwikkeling en het beheer van thermische energienetwerken, dan zou een aanpassing van de ordonnanties elektriciteit en gas deze bevoegdheid nuttig kunnen verduidelijken. Een dergelijke maatregel zou bijdragen tot het versterken van de rechtszekerheid en tegelijkertijd het Brusselse kader in overeenstemming brengen met de beginselen die uit het Europees recht voortvloeien.

Wat betreft activiteiten die niet onder het eigendom of de exploitatie van een netwerk vallen, blijkt uit artikel 8, §8, van de ordonnantie elektriciteit en de overeenkomstige bepaling voor gas²⁷ dat aan drie voorwaarden moet worden voldaan opdat SIBELGA deze activiteiten zou kunnen uitoefenen:

- 1) SIBELGA moet beschikken over een uitdrukkelijke vergunning van de regering om de betreffende activiteit uit te oefenen;
- 2) Deze activiteit moet noodzakelijk zijn opdat SIBELGA haar verplichtingen kan nakomen;
- 3) BRUGEL moet van oordeel zijn dat de afwijking noodzakelijk is. Mocht SIBELGA dergelijke vergunningen aanvragen, dan zouden deze dus per geval moeten worden beoordeeld.

BRUGEL wil er echter op wijzen dat thermische energienetwerken wezenlijke verschillen vertonen ten opzichte van elektriciteits- en gasnetwerken.

Bij de beoordeling van de aan SIBELGA toegestane activiteiten moeten de begrippen eigendom, ontwikkeling, maar vooral beheer en exploitatie dan ook worden geïnterpreteerd in het licht van de realiteit van de sector.

²⁷ Art. 7, §7 Ordonnantie gas



Zo zou de exploitatie van een thermisch energienetwerkfuncties kunnen omvatten die niet onder de exploitatie van een elektriciteits- of gasnet vallen, en omgekeerd.

6.2.4. Activiteiten van de dochterondernemingen van Sibelga op het gebied van thermische energie

Uit het bovenstaande blijkt dat SIBELGA, en bij uitbreiding de dochterondernemingen die zij opricht, onderworpen is aan beperkingen wat betreft de activiteiten die zij mag uitoefenen buiten haar taken in verband met het beheer van de elektriciteits- en gasnetten.

Wat de sector van de thermische energie betreft, acht BRUGEL het noodzakelijk om te verduidelijken welke rollen door SIBELGA of haar dochterondernemingen kunnen worden vervuld en eventueel onder welke voorwaarden, met name om tegemoet te komen aan de behoefte aan rechtszekerheid die niet alleen door SIBELGA, maar ook door andere actoren is geuit. Het voortbestaan van onzekerheden zou rechtsonzekerheid kunnen veroorzaken die schadelijk is voor de harmonieuze ontwikkeling van de sector.

Onverminderd de keuzes die onder de bevoegdheid van de wetgever of de regering vallen, merkt BRUGEL op dat uit een eerste analyse vier mogelijke organisatiemodellen naar voren komen. Elk van deze modellen heeft voor- en nadelen, zoals hieronder uiteengezet.

6.2.4.1. Model 1: uitsluitend netbeheerders

SIBELGA, en bij uitbreiding haar dochterondernemingen, hebben het recht om eigenaar en exploitant te zijn van thermische energienetwerken en, onder voorbehoud van aanpassing van de ordonnances elektriciteit en gas, het recht om dergelijke netwerken te beheren en uit te bouwen.

Deze vier activiteiten – eigendom, exploitatie, beheer en ontwikkeling – zullen, met het oog op de duidelijkheid, in het verdere verloop van de analyse worden samengevat onder de term „beheer”.

De eerste optie zou zijn, om het bestaande kader strikt te interpreteren en de activiteiten van de dochterondernemingen van SIBELGA te beperken tot het beheer van thermische energienetwerken, waarbij activiteiten op het gebied van levering en productie worden uitgesloten.

Deze optie heeft het voordeel dat zij in overeenstemming is met het Europese kader dat door de elektriciteitsrichtlijn is vastgesteld, wat een zekere zekerheid biedt en het risico vermindert dat het Brusselse kader op deze grond door bepaalde actoren wordt aangevochten.

Er zijn echter ook niet te verwaarlozen nadelen:

- Bepaalde projecten waarbij SIBELGA reeds betrokken is, zullen dan grondig moeten worden herzien of zelfs moeten worden stopgezet, voor zover daarin is voorzien dat een dochteronderneming van SIBELGA de facturering van thermische energie aan de klanten voor haar rekening neemt;
- Dit model zou een zeer grote belemmering kunnen vormen voor de ontwikkeling van nieuwe projecten door SIBELGA. Enerzijds legt het SIBELGA namelijk beperkingen op die anderen niet zullen hebben, en anderzijds dwingt het bij projecten waarbij SIBELGA betrokken is een rolverdeling af die mogelijk niet goed aansluit bij de realiteit van de sector, waardoor deze projecten moeilijker uitvoerbaar worden en de kosten mogelijk stijgen.

6.2.4.2. Model 2: netbeheerders en leveranciers



Een tweede optie zou zijn om SIBELGA en haar dochterondernemingen toe te staan niet alleen de activiteiten uit te oefenen die de ordonnantie inzake thermische energie toekent aan de netbeheerder, maar ook die welke zij toekent aan de leverancier, dat wil zeggen voornamelijk de facturering van energie aan de klanten.

Dit model biedt verschillende voordelen:

- Het sluit aan bij het gangbare model dat in bestaande netwerken wordt waargenomen, namelijk een model waarin beheer en levering met elkaar verweven zijn;
- Als de dochterondernemingen van SIBELGA geen leveringsactiviteiten zouden mogen uitoefenen, zou een derde partij deze taak op zich moeten nemen. Men kan zich echter afvragen of het zinvol en haalbaar is om in een netwerk met een klein aantal afnemers en een nog kleiner aantal producenten een speler te hebben die zich uitsluitend bezighoudt met levering en facturering. Er moet ook worden opgemerkt dat deze speler zelf een monopolie op de levering zou hebben, aangezien het om dezelfde redenen van omvang van het netwerk moeilijk voorstelbaar is hoe meerdere leveranciers naast elkaar zouden kunnen bestaan op hetzelfde thermische netwerk. Het opleggen van een dergelijke rolverdeling op netten die worden beheerd door dochterondernemingen van SIBELGA zou derhalve tot gevolg hebben dat de efficiëntie ervan afneemt en dat de prijs van thermische energie voor hun gebruikers waarschijnlijk stijgt, zonder dat het in dit stadium mogelijk is te bepalen welke bijkomende voordelen zij daar in ruil voor zouden behalen;
- Het lijkt aannemelijk dat bij thermische energienetwerken de facturering een integraal onderdeel vormt van de exploitatie van het netwerk en derhalve van nature onder de taken van de beheerder valt.

Er moet echter worden opgemerkt dat deze optie zou kunnen worden betwist door derde partijen die van mening zijn dat zij niet in overeenstemming is met de bepalingen van de ordonnaties elektriciteit en gas en de elektriciteitsrichtlijn.

Het zou eveneens relevant kunnen zijn om voorwaarden vast te stellen waaronder de SPV's van SIBELGA leveringsactiviteiten voor een project mogen uitoefenen. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald dat SIBELGA en haar dochterondernemingen deze activiteiten alleen mogen uitoefenen indien zij reeds beheerder en/of eigenaar van het netwerk zijn, of uitsluitend indien geen enkele andere bij het netwerk betrokken partij bereid is deze activiteiten uit te oefenen.

Het feit dat de levering deel uitmaakt van de exploitatie van een netwerk zou eveneens per geval kunnen worden onderzocht, rekening houdend met de kenmerken van elk netwerk (aantal aangesloten producenten en klanten, omvang van het netwerk, enz.)

Een andere optie zou erin bestaan de gas- en elektriciteitsordonnanties af te stemmen op het Vlaamse model, dat de DNB's uitsluit van leveringsactiviteiten uitsluitend op het gebied van elektriciteit en gas.

6.2.4.3. Model 3: beheerders en producenten

Het zou eveneens mogelijk zijn om te bepalen dat SIBELGA en haar dochterondernemingen de rol van netbeheerder en producent kunnen vervullen.

Deze derde optie zou als voordeel hebben dat SIBELGA-projecten zou kunnen ontwikkelen, zelfs wanneer zij geen derde partijen kan vinden die bereid zijn de warmteproductie op zich te nemen. Zij zou de dochterondernemingen tevens in staat stellen de productie van een derde producent aan te vullen indien deze niet volstaat om de behoeften van het netwerk volledig te dekken. De



dochterondernemingen zouden bovendien de productieactiviteiten moeten overnemen indien een producent zich uit het netwerk terugtrekt zonder dat er een vervanger kan worden gevonden.

Deze optie zou echter kunnen worden betwist door derde partijen die van mening zijn dat zij niet in overeenstemming is met de bepalingen van de ordonnances elektriciteit en gas en de elektriciteitsrichtlijn.

Er moet ook worden opgemerkt dat de ontkoppeling van productie- en beheersactiviteiten duidelijker is dan die van leverings- en beheersactiviteiten. In de onderzochte thermische netwerken is het namelijk gebruikelijk dat de producent niet de beheerder/eigenaar/leverancier is, maar een derde partij. Dit is vooral het geval wanneer warmte een bijproduct is van een andere activiteit (bijv. verbrandingsinstallatie, datacenter, enz.).

Het zou eveneens weinig coherent zijn om SIBELGA toe te staan thermische energienetwerken te beheren en thermische energie te produceren zonder haar toe te staan deze in rekening te brengen.

Indien SIBELGA en haar dochterondernemingen worden gemachtigd om producent te zijn van thermische energie die via een netwerk wordt gedistribueerd, dient deze machtiging gepaard te gaan met voorwaarden die het mogelijk maken om de letter en de geest van de elektriciteitsrichtlijn na te leven. Het zou eveneens relevant zijn om de invoering te onderzoeken van een systeem dat een tijdsbeperking aan deze machtiging stelt, naar het voorbeeld van wat de Waalse en Vlaamse regelgevingskaders voorzien.

6.2.4.4. Model 4: als netbeheerder, leverancier en producent

De laatste optie zou erin bestaan SIBELGA en haar dochterondernemingen toe te staan activiteiten uit te oefenen als netbeheerder, leverancier en producent van thermische energie. Deze optie combineert de voordelen en risico's van de twee voorgaande opties. Zij biedt echter het bijkomende voordeel dat deze ondernemingen op gelijke voet komen te staan met de andere marktdeelnemers, die al deze activiteiten mogen uitoefenen.

Het uitoefenen van een of meer van deze activiteiten of diverse combinaties daarvan door een dochteronderneming van SIBELGA zou kunnen worden onderworpen aan voorwaarden die het mogelijk maken om de letter en de geest van de elektriciteitsrichtlijn na te leven.



7. Algemene aandachtspunten

BRUGEL heeft enkele aandachtspunten met betrekking tot thermische energienetwerken geïdentificeerd die nuttig kunnen zijn voor toekomstige overwegingen over de ontwikkeling en het kader voor thermische energienetwerken in Brussel.

7.1. Verplichte aansluiting

Gezien hun lokale karakter is het onwaarschijnlijk dat de RBC, ook op lange termijn, door één enkel thermisch netwerk zal worden bediend. De ontwikkeling van meerdere netwerken van beperkte omvang lijkt het meest aannemelijke scenario.

Het is eveneens onwaarschijnlijk dat eenzelfde klant de mogelijkheid zal hebben om te kiezen op welk netwerk hij wordt aangesloten. De aanwezigheid van meerdere netwerken in hetzelfde geografische gebied is immers niet haalbaar gezien de vereiste investeringen.

Een consument die zich op een warmtenet wil aansluiten, zal dus niet de mogelijkheid hebben om de warmtebron of de prijs daarvan te kiezen. De prijs van de warmte zou echter sterk kunnen variëren, afhankelijk van de gebruikte productietechnologie en de kenmerken van het netwerk. Bij gebrek aan een mechanisme voor de regulering van prijzen en tarieven zouden sommige consumenten dus een aanzienlijk voordeel kunnen genieten ten opzichte van anderen, louter op basis van hun geografische ligging.

Aansluiting op een warmtenet beperkt doorgaans de mogelijkheid voor een consument om van leverancier te veranderen. In deze context lijkt het wenselijk om mechanismen in te voeren die een zekere voorspelbaarheid van prijzen en tarieven op lange termijn waarborgen.

Mocht de bevoegdheid voor de prijzen en tarieven van thermische energie een regionale bevoegdheid worden, dan zou het raadzaam zijn om deze problematiek te onderzoeken en na te gaan welke mechanismen kunnen worden ingevoerd om de gevolgen ervan te verzachten.

Een dergelijke afweging is des te noodzakelijker indien het vooruitzicht op middellange tot lange termijn met betrekking tot de decarbonisatie van de regio inhoudt dat er op termijn voor bepaalde afnemers verplichtingen tot aansluiting op warmtenetten moeten worden vastgelegd.

7.2. Levensduur van de investeringen

De aanleg van een warmtenet vereist zeer omvangrijke investeringen; het betreft infrastructuur met een lange levensduur en een langdurige rentabiliteit.

Daarentegen hebben infrastructuren voor de productie van thermische energie een kortere levensduur en een kortere rendabiliteitsperiode.

Bovendien is de warmteproductie, wanneer deze slechts een nevenactiviteit is van andere activiteiten (bijvoorbeeld in het geval van een datacenter), afhankelijk van de voortzetting van die activiteiten, waarvan de levenscyclus niet noodzakelijkerwijs dezelfde is als die van een netwerk. Hetzelfde geldt voor afnemers, wier behoeften kunnen veranderen – zowel in positieve als in negatieve zin – bijvoorbeeld als gevolg van onvoorziene veranderingen in hun activiteiten.

Met dit alles moet bij de aanleg van een netwerk rekening worden gehouden om te voorkomen dat de beheerder/eigenaar in een situatie terechtkomt waarin de exploitatie van het netwerk onmogelijk wordt voordat de bij de aanleg gedane investeringen zijn terugverdiend of rendabel zijn gemaakt. Deze



kwestie is des te relevanter wanneer deze investering geheel of gedeeltelijk met publieke middelen is gefinancierd.

Het is dan ook van belang om deze kwestie te behandelen in het kader van toekomstige overwegingen over de ontwikkeling van thermische energienetwerken in de regio RBC.

7.3. Exploitatiekosten en economische efficiëntie

BRUGEL vestigt de aandacht op de mogelijke impact van de exploitatiekosten in het geval dat SIBELGA een belangrijke rol zou gaan spelen in de ontwikkeling en exploitatie van thermische energienetwerken. Zo kunnen de personeelskosten van SIBELGA bijvoorbeeld hoger liggen dan die van bepaalde particuliere spelers die actief zijn in de energiesector.

Het inzetten van personeel van SIBELGA voor activiteiten in verband met thermische netwerken zou immers kunnen leiden tot hogere exploitatiekosten en, op termijn, tot een stijging van de kosten voor de gebruikers. Met deze realiteit moet rekening worden gehouden bij de beoordeling van de verschillende mogelijke modellen.

Zonder de relevantie van een betrokkenheid van SIBELGA in de sector in twijfel te trekken, is BRUGEL van mening dat moet worden gewaarborgd dat de verwachte voordelen op het vlak van expertise, infrastructuurcoördinatie en netwerkbeheer de eventuele meerkosten die verband houden met haar kostenstructuur compenseren. Elke uitbreiding van haar activiteiten op het gebied van thermische energie dient derhalve gepaard te gaan met een economische analyse waarmee de toegevoegde waarde voor de gemeenschap kan worden aangetoond.

7.4. Ontkoppeling van het gasdistributienet

In geografische gebieden waar thermische energienetwerken worden aangelegd, kunnen deze in de plaats komen van gasnetwerken. Met het oog op de decarbonisatie van het energieverbruik in de RBC kan derhalve worden overwogen om gebieden die door een thermisch energienetwerk worden bediend, los te koppelen van het gasdistributienetwerk dat overbodig is geworden.

BRUGEL is van mening dat het nuttig zou zijn om na te gaan onder welke voorwaarden dergelijke ontkoppelingen zouden kunnen of moeten plaatsvinden. Het is immers van belang dat dit soort beslissingen worden genomen op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria die gericht zijn op het ondersteunen van de decarbonisatie van de RBC.

Er dient tevens gezorgd te worden voor een goede voorlichting van de inwoners van de betrokken gebieden, zodat zij zich, indien nodig, op het warmtenet kunnen aansluiten. In dit verband is het eveneens van essentieel belang dat er een goede samenwerking tot stand komt tussen SIBELGA en de bij het warmtenet betrokken partijen, zowel wat betreft de planning als de uitvoering van de ontkoppeling.



8. Conclusie en belangrijkste bevindingen

De ontwikkeling van thermische energienetwerken vormt een belangrijke uitdaging voor de decarbonisatie van de RBC. Het onderzoek dat in het kader van dit advies is uitgevoerd, bevestigt echter dat de sector zich nog in een relatief vroeg stadium van zijn ontwikkeling bevindt en dat de institutionele, economische en regelgevende keuzes die de komende jaren zullen worden gemaakt, een doorslaggevende invloed zullen hebben op het toekomstige traject ervan.

Na afloop van zijn analyse formuleert BRUGEL de volgende belangrijkste bevindingen:

- **Het huidige wettelijke kader vormt een toereikende basis** voor de ontwikkeling van de eerste projecten. Het gaat er vooral om de rechtszekerheid van de projecten te waarborgen, en niet zozeer om nu al een definitief organisatiemodel op te leggen.
- **Thermische energienetwerken vragen om een specifiek model.** Hun lokale karakter, hun geringe mate van onderlinge koppeling en de sterke integratie tussen productie, distributie en levering pleiten tegen een directe overname van de modellen die voor andere energiedragers zijn ontwikkeld.
- **De regionale bevoegdheid lijkt onvolledig.** Gezien het lokale karakter van de thermische netwerken is BRUGEL van mening dat er moet worden nagedacht over de wenselijkheid van een regionalisering van de bevoegdheden inzake prijzen en tarieven, die momenteel op federaal niveau worden uitgeoefend.
- **De invoering van sectorale regulering lijkt wenselijk.** In dit perspectief zou de aanwijzing van BRUGEL als toezichthouder een coherente optie vormen, mits de nodige middelen worden toegekend.
- **De rol van SIBELGA moet worden verduidelijkt.** De onzekerheden rond de activiteiten die SIBELGA en haar dochterondernemingen mogen uitoefenen, leiden tot rechtsonzekerheid die de ontwikkeling van de sector kan schaden.
- **Het voorkomen van kruissubsidiëring is een fundamentele doelstelling.** Geen enkele kost in verband met thermische activiteiten mag ten laste komen van de gebruikers van de gereguleerde elektriciteits- en gasnetten.

Ten slotte benadrukt BRUGEL dat er nog verschillende structurele kwesties openstaan, met name op het gebied van consumentenbescherming, prijsprognose, verplichte aansluiting, risicodeling tussen de verschillende actoren en de economische duurzaamheid van de infrastructuur. Deze kwesties zullen het voorwerp moeten vormen van aanvullende analyses naarmate de sector zich verder ontwikkelt.

In deze context beveelt BRUGEL aan om een geleidelijke, pragmatische aanpak te hanteren die is gebaseerd op de opgedane ervaring, teneinde de ontwikkeling mogelijk te maken van efficiënte thermische energienetwerken die economisch duurzaam zijn en verenigbaar met de doelstellingen van de RBC op het gebied van de energietransitie.

* *

*