



# Armoedetoets 'sociale energiemaatregelen voor warmte- of koudenetten'

September 2017



## INHOUD

1	Titel.....	3
2	Probleembeschrijving.....	3
	2.1 Algemeen - energiearmoede .....	3
	2.2 Sociale energiemaatregelen voor warmte- of koudenetten.....	5
3	Beleidsdoelstelling.....	6
4	Analyse van de effecten .....	9
5	Uitvoering.....	11
6	Administratieve lasten en handhaving.....	11
7	Evaluatie en verdere opvolging.....	11
8	Consultatie.....	11
	8.1 Interne consultatie binnen de Vlaamse overheid .....	11
	8.2 Externe consultatie .....	12
9	Contactinformatie .....	12



Een middel voor het bestrijden van energiearmoede aan de bron, bv. door het verlagen van het verbruik en/of de verbruikskosten, zijn de voorgestelde sociale energiemaatregelen niet.

Drie factoren zijn bepalend voor het risico op energiearmoede: hoge/stijgende prijzen voor energie, slechte energieprestatie en kwaliteit van woningen en een structureel laag inkomen.

- Prijzen

Samenhangend met het verbruiksvolume vormt de verbruiksprijs van energie een bepalende factor voor het ontstaan en bestendigen van energiearmoede. De index van het gemiddelde niveau van de consumptieprijzen in België is tussen 2005 en 2013 met 19,6 % gestegen. In de loop van die periode zijn de consumptieprijzen van de energieproducten met bijna 44,2 % de hoogte in gegaan. De afgelopen jaren zijn de prijzen voor stookolie en aardgas dan weer wel gedaald. In april 2017 bedraagt volgens de berekeningen van de VREG de jaarfactuur van een gemiddelde elektriciteitsverbruiker (3.500 kWh met een tweevoudige meter (dag: 1.600 kWh, nacht: 1.900 kWh)) 1025 euro per jaar, of 350 euro meer in vergelijking met januari 2015 (+52%). De prijzen voor aardgas daalden licht. In april 2017 betaalt een gezin dat de woning verwarmt met aardgas 1.155 euro of 136 euro per jaar minder in vergelijking met januari 2015 (-10%), gebaseerd op een gemiddeld verbruik van 23.260 kWh<sup>1</sup>. Er zijn geen statistieken beschikbaar van prijzen voor warmte voor huishoudelijke afnemers van thermische energie aangesloten op warmte- of koudnetten. De federale regering is bevoegd voor het vastleggen van een sociale maximumprijs voor thermische energie en het statuut van beschermde afnemer in geval van thermische energie.

- Woningkwaliteit

Het Grote Woononderzoek 2013 leert dat op basis van een uitgebreide technische screening van een staal van 4.774 woningen maar liefst 37% van de woningen (ongeveer 1 miljoen woningen) de beoordeling 'ontoereikende kwaliteit' kreeg. Dit betekent dat aan deze woningen aanpassingen nodig zijn om te voldoen aan de (minimale) normen van de Vlaamse overheid. Het aandeel is het grootst voor de private huurmarkt (47%), ligt iets lager voor de sociale huur (44%) en is het laagst voor eigendomswoningen (33%). Voor 350.000 van die woningen (13%) zijn structurele ingrepen vereist. Deze woningen van 'structureel ontoereikende kwaliteit', komen dubbel zo veel voor op de huurmarkt (21% in de private huur, 24% in de sociale huur) dan op de eigendomsmarkt (10%).

Uit bijna 1 miljoen energieprestatiecertificaten voor woningen blijkt dat de energie-efficiëntie van huizen van vóór 1970 (> 57% van de woningvoorraad) erg laag ligt. Het gemiddeld energieverbruik ligt hier drie keer hoger dan in recente huizen.

- Structureel laag inkomen

Het ligt voor de hand dat gezinnen met een laag inkomen, zeker in combinatie met de andere 2 factoren, een verhoogd risico hebben op energiearmoede.

---

<sup>1</sup> <http://www.vreg.be/nl/evolutie-van-de-energieprijzen-van-gezinnen-en-bedrijven>



## 4 BELEIDSDOELSTELLING

Voorliggend regelgevingsdossier geeft, alvast gedeeltelijk, uitvoering aan onderstaande bepalingen uit het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019:

- “De economische valorisatie van restwarmte heeft een potentieel. We werken een kader voor openbare warmtenetwerken uit in samenwerking met de betrokken actoren.”
- “We zetten verder in op een doeltreffende en maatgerichte samenwerking tussen netbeheerders, OCMW’s en andere actoren zodat maximaal wordt vermeden dat mensen in energiearmoede terecht komen. We onderzoeken op welke manier het financiële risico op wanbetaling bij leveranciers verminderd kan worden, zonder dat hierdoor de factuur van de eindgebruikers verhoogd wordt.”

Ook in de beleidsnota Energie 2014-2019 werd volgend aanknopingspunt opgenomen:

- “Er zal tevens een routekaart worden uitgewerkt om de uitbouw van warmtenetten (openbare en private) aan te moedigen en tot een Vlaams reguleringskader voor warmtenetten, warmtendiensten en warmtemarkten te komen. Eventuele barrières (al dan niet technologische) worden in de mate van het mogelijke weggewerkt.”

De beleidsbrief Energie 2015-2016 vermeldt:

- “Beleidskader voor warmtenetten uitwerken

### Stand van zaken 2015

Het beleidsplatform warmtenetten en de subwerkgroepen overlegden in de loop van 2015 regelmatig rond de uitwerking van een beleidskader voor warmtenetten. Begin 2015 werden de stakeholders bevraagd over de prioritaire thema’s voor dergelijk beleidskader. In de praktijk blijken de huidige warmtenetten immers zeer divers ontwikkeld. De stakeholders gaven aan dat voor enkele elementen van zo’n beleidskader (bijvoorbeeld inzake tarieven, gedeeltelijk ook marktrollen) bestaande en nieuwe projecten voldoende bewegingsruimte moeten behouden, en dat beter nog geen strikte regels worden opgelegd. Een aantal andere thema’s werden wel naar voor geschoven voor een regelgevend kader op korte termijn: een regeling voor sociale warmtetarieven (federale bevoegdheid), voor sociale openbaardienstverplichtingen (vb. regeling voor betalingsproblemen), voor de verrekening van warmtelevering in de EPB, voor de aanpak van gefaseerd uitgebouwde warmtenetten in EPB, en voor het faciliteren van de aanleg van warmtenetten op openbaar domein. Rond deze thema’s werden in 2015 een vijftal subwerkgroepen bijeengebracht. De voornaamste bevindingen uit deze werkgroepen worden in het najaar gebundeld in een nota. Hierin zal aangegeven worden welke aspecten al dan niet geregeld zullen worden vanuit het Vlaamse beleidskader, of via andere – eerder informele – kanalen. Tegen eind 2015 verwacht ik concrete regelgevingsvoorstellen.

### Planning 2016

De regelgevingsvoorstellen zullen in de loop van 2016 verder uitgewerkt en geïmplementeerd worden.”

De beleidsbrief Energie 2016-2017 vermeldt:

- “Beleidskader voor warmtenetten uitwerken

Stand van zaken 2016

Het beleidsplatform warmtenetten en de subwerkgroepen overlegden in de loop van 2015 regelmatig rond de uitwerking van een beleidskader voor warmteten. De stakeholders gaven aan dat voor enkele elementen van zo'n beleidskader (bijvoorbeeld inzake tarieven, gedeeltelijk ook marktrollen) bestaande en nieuwe projecten voldoende bewegingsruimte moeten behouden, en dat beter nog geen strikte regels worden opgelegd. Een aantal andere thema's werden wel naar voor geschoven voor een regelgevend kader op korte termijn: een regeling voor sociale warmtetarieven (federale bevoegdheid), voor sociale openbaardienstverplichtingen (vb. regeling voor betalingsproblemen), voor de verrekening van warmtelevering in de EPB, voor de aanpak van gefaseerd uitgebouwde warmtenetten in EPB, en voor het faciliteren van de aanleg van warmtenetten op openbaar domein. Rond deze thema's werden een vijftal subwerkgroepen bijeengebracht. De voornaamste bevindingen uit deze werkgroepen werden eind 2015 - begin 2016 verwerkt in een voorontwerp van decreet inzake regelgevend kader voor warmtenetten in Vlaanderen. Op 3 juni 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan dit voorontwerp van decreet. In september keurde de Vlaamse Regering het uitvoeringsbesluit warmtemeters principiële goed. Dit besluit bepaalt de modaliteiten die voortvloeien uit de verplichting uit de energie-efficiëntierichtlijn om warmtemeters te plaatsen bij warmtelevering vanuit een warmtenet of een centrale stookplaats.

Planning 2017

Na goedkeuring van het decreet warmtenetten, zullen in de loop van 2017 de nodige uitvoeringsbepalingen uitgewerkt worden in een ontwerpbesluit.”

De memorie van toelichting bij het decreet van 10 maart 2017 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 vermeldt:

- “Het te ontwikkelen reguleringskader zal zich dus in eerste instantie concentreren op het creëren van een maatschappelijk draagvlak, het beschermen van particuliere afnemers en op het faciliteren van ad-hoc projectmatige warmte- of koudnetten.”
- “Draagvlak voor warmte- of koudnetten en sociale aspecten

A. Sociale maximumprijzen / warmtetarieven

Energietarifiering en prijsbeleid vormen een federale bevoegdheid en vormt dus niet het voorwerp van het ontwerp van decreet. Ter informatie worden de standpunten van de stakeholders toegelicht.



Wat het algemeen tariefkader betreft achten de stakeholders een volledig wettelijk gereguleerd warmtetarief en uniforme tariefberekening op korte termijn niet opportuun of realistisch. De huidige warmtenetten zijn momenteel te projectspecifiek. De stakeholders pleiten voor een gemeenschappelijke tariefmethodiek, waarmee op basis van een aantal basisprincipes een op maat gemaakt tarief kan worden vastgelegd. Een duidelijke en transparante communicatie over de samenstelling van de verschillende componenten van het warmtetarief kan bijdragen tot het vergroten van het draagvlak.

De stakeholders zijn van mening dat het maatschappelijk draagvlak kan worden verhoogd indien er een duidelijk signaal komt dat het principe van sociale maximumprijzen of een sociale korting ook voor warmtenetten zal worden toegepast.

Aangezien de sociale maximumprijzen eveneens een federale bevoegdheid betreffen, is de vraag tot overleg inzake federale aspecten m.b.t. warmtenetten gesteld via het Energie-overleg tussen de federale Staat en de Gewesten (ENOVER).

#### B. Procedure in geval van wanbetaling

Een tweede element dat het vertrouwen van afnemers en leveranciers van thermische energie kan vergroten, is de uitwerking van een duidelijk kader van sociale openbaredienstverplichtingen zoals bij elektriciteits- en gaslevering. Gezien bij nieuwe projecten steeds meer huishoudelijke afnemers betrokken zijn, wordt de vraag naar een duidelijke procedure bij wanbetaling steeds belangrijker.

We voorzien daarom de juridische basis om dergelijke procedure te laten vastleggen door de Vlaamse Regering.

#### C. Andere openbaredienstverplichtingen

Ook voor andere sociale openbaredienstverplichtingen wordt een juridische basis voorzien naar analogie met de bepalingen inzake de elektriciteits- en gasmarkt

- Bescherming tegen opzeggen van het leveringscontract.
- Bescherming tegen afsluiten, inclusief afsluiten in de winterperiode.
- Algemene beschermingsmaatregelen te voorzien door de leverancier en de netbeheerder. Deze hebben vooral betrekking op o.a. het voorzien van regelmatige, begrijpelijke facturen en leveringscontracten, toelichting bij de facturen, klachtenbehandeling, redelijke betalingsmogelijkheden enz. De netbeheerder voorziet o.a. minstens in tweejaarlijkse meteropname, een veilige plaats voor meters en klachtenbehandeling.
- Verplichtingen inzake rapportering sociale statistieken.

Een gebrek aan vertrouwen in de continuïteit van de warmte- of koudelevering kan een drempel vormen voor aansluiting op het warmte- of koudenet. In werkelijkheid is de onbeschikbaarheid zeer laag. Om deze onzekerheid weg te nemen, kunnen de exploitanten regelmatig rapporteren over de onbeschikbaarheid van hun warmte- of koudenet.”





## 5 ANALYSE VAN DE EFFECTEN

De Vlaamse Regering wil stimuleren dat iedereen maximaal kan participeren aan de maatschappij door in te gaan tegen mechanismen die armoede veroorzaken en in stand houden. Het structureel verlagen van de energiefactuur van de gezinnen door hun huizen energiezuiniger te maken, komt hieraan tegemoet. Mensen in armoede worden hierbij echter met heel wat drempels geconfronteerd zoals een gebrek aan financiële middelen, kennis en zelfredzaamheid of het wonen in een huurwoning van lage kwaliteit.

We schatten de effecten van de voorgestelde wijzigingen als volgt in:

Heeft het initiatief een effect op ...?	mensen in armoede
<b>Ecologische pijler</b>	
Klimaat	+ Het initiatief versterkt het draagvlak voor warmte- of koudenetten. Door de uitbouw van warmte- of koudenetten komen we tegemoet aan het zgn. 20-20-20 kader binnen Europa: 20% vermindering van de broeikasgasemissies, 20% energie-efficiëntie en 20% aandeel hernieuwbare energiebronnen. Het voeden van warmtenetten met hernieuwbare energiebronnen verlaagt ook de CO <sub>2</sub> -uitstoot. De recuperatie van restwarmte draagt bij aan de energiebesparingsdoelstellingen.
Milieukwaliteit	+ Zie hierboven
Natuur en biodiversiteit	0
Open ruimte	0
Natuurlijke hulpbronnen & voorraden	+ Het initiatief versterkt het draagvlak voor warmte- of koudenetten. De uitbouw van warmte- of koudenetten leidt tot de vermindering van de energie-afhankelijkheid. Door het gebruik van restwarmte of hernieuwbare energiebronnen moeten minder fossiele energiebronnen geïmporteerd worden.
<b>Sociale pijler</b>	
Werkgelegenheid & jobkwaliteit	+ Het initiatief versterkt het draagvlak voor warmte- of koudenetten. De uitbouw van warmte- of koudenetten heeft een positieve impact op de bouwsector + De verankering van (energie-intensieve) bedrijven in Vlaanderen. Deze bedrijven bieden ook werkgelegenheid.
Inkomensongelijkheid	+ Door het opzetten van sociale energiemaatregelen die wanbetalers beschermen tegen afsluiting wordt een vangnet geboden voor mensen in armoede. Voor deze groep mensen wordt de drempel om wooneenheden aangesloten op warmte- of koudenetten te bewonen verlaagd. Ze zijn immers niet meer uitsluitend afhankelijk van onderlinge niet-gereguleerde contracten met leveranciers.

Onderwijs	0
Welzijn & volksgezondheid	+ Indirect door verbetering woningkwaliteit, minder uitstoot broeikasgassen.
Huisvesting	+ In wooneenheden aangesloten op warmte- of koudnetten vallen een aantal verantwoordelijkheden (en kosten) weg aangaande het beheer en het onderhoud van de warmteopwekkingsinstallatie (t.o.v. wooneenheden met een individuele verwarmingsinstallatie). Het tarief wordt vastgelegd in het contract met de leverancier, daarbuiten zal de klant niet te kampen krijgen met onverwachte kosten gerelateerd aan de warmtelevering (t.o.v. wooneenheden met een individuele verwarmingsinstallatie waar ketel bijv. stuk gaat). Het risico op uitvallen van de warmtelevering is ook beperkt door de aanwezigheid back-up installatie) wat bijdraagt tot een kwaliteitsvolle huisvesting.
Cultuur & vrijetijdsbesteding	0
Respect voor mensenrechten	0
Mobiliteit	0
<b>Economische pijler</b>	
Investeringen & competitiviteit	+ De verankering van (energie-intensieve) bedrijven in Vlaanderen. Bedrijven die restwarmte kunnen verkopen of restwarmte kunnen afnemen, hebben een competitief voordeel ten opzichte van bedrijven die dat niet kunnen.
Internationalisering	0
Innovatie	+ Het initiatief versterkt het draagvlak voor warmte- of koudnetten. Opbouw van expertise rond de sociale uitdagingen (creëren draagvlak) voor het uitbouwen van warmte- of koudnetten en technische expertise.
Ondernemerschap & KMO's	+ aannemers die zich specialiseren in warmte- of koudnetten, onderstations, circulatieleidingen, satellietunits, ...
Infrastructuur & logistiek	0
Eco-efficiëntie	+ verminderd energieverbruik

Samenvatting: zoals blijkt uit de tabel hebben de voorgestelde maatregelen een positieve impact op de ecologische, sociale en economische pijler.



## 9.2 Externe consultatie

Een aantal vertegenwoordigers van de sociale sector (VVSG, samenlevingsopbouw, netwerk tegen armoede, steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en VMSW) werden geconsulteerd bij het opstellen van deze regelgeving.

In bijlage wordt de feedback van Samenlevingsopbouw gevoegd. Hieronder volgt een korte reactie. In feedbackpunt 3 en 5 wordt gevraagd om de warmtemarkt en de armoedesituatie in kaart te brengen. Momenteel zijn hiervoor onvoldoende gegevens beschikbaar. Op basis van het voorliggende besluitsvoorstel zullen de warmte- of koudeleverancier en de warmte- of koudenetbeheerder een aantal gegevens moeten bezorgen aan de VREG. Decretaal werd reeds voor de VREG de taak voorzien van het informeren van warmte- of koudeafnemers over de prijzen en voorwaarden die de warmte- of koudeleveranciers hanteren, met inbegrip van het eventueel aanbieden of laten aanbieden van een objectieve vergelijking van die prijzen en voorwaarden én het opstellen en publiceren van statistieken en gegevens over de werking van warmte- of koudenetten. Het decreet wordt pas met het uitvoeringsbesluit in werking gesteld. Wanneer de nodige gegevens via het uitvoeringsbesluit ter beschikking komen, kunnen deze ook gebruikt worden voor de evaluatie van de regelgeving.

## 10 CONTACTINFORMATIE

Dossierverantwoordelijke uitvoeringsbesluit sociale energiemaatregelen bij warmte- en koudenetten:  
Cathérine Vanthienen – [catherine.vanthienen@vea.be](mailto:catherine.vanthienen@vea.be)

Aandachtsambtenaar armoedebestrijding thema Energie :

- VREG: Kim Verstraeten, [kim.verstraeten@vreg.be](mailto:kim.verstraeten@vreg.be)

- VEA: Roel Vermeiren – [roel.vermeiren@vea.be](mailto:roel.vermeiren@vea.be)

## **Reflectie bij de Armoedetoets 'sociale energiemaatregelen voor warmte- of koudnetten'.**

**1 september 2017**

Ten geleide.

Deze reflectie vertrekt vanuit het project Energie & Armoede van Samenlevingsopbouw, ook al is de ervaringsgrond van warmte- en koudnetten in het project zeer beperkt. Onze opmerkingen zijn vooral ingegeven door onze kennis van de huidige beschermingsmaatregelen die worden gehanteerd voor elektriciteit en aardgas en de kennis van mensen die energiearmoede ervaren.

### **1. ARMOEDETOETS**

Als we de handleiding voor een armoedetoets bekijken, ligt de gevolgde procedure van deze armoedetoets daar wel ver van af. Dat is jammer.

### **2. BELANGRIJKE STAP**

Dit ontwerpvoorstel is een belangrijke eerste stap om de klanten van warmte- en koudnetten te beschermen. De extra bescherming vermeld in artikel 5/1.3.1. (strenger dan de huidige bij levering van elektriciteit en aardgas) en het invoeren van een extra herinnering bij het niet kunnen volgen van een afbetaalplan (opgenomen in artikel 5/1.2.4., zijn goede maatregelen.

### **3. KORTERE BESCHERMINGSPERIODE**

We begrijpen dat het niet mogelijk is om de huidige bescherming bij energiekanten vanaf de drop bij de commerciële leverancier voor warmte te kopiëren. Tegelijk zijn we hierover zeer bezorgd. Het is zeer belangrijk de praktijk in kaart te brengen:

- Wat zijn de prijzen voor warmte voor huishoudelijke afnemers ?
- Hoeveel mensen komen binnen warmte- en koudnetten in betalingsmoeilijkheden ?
- Wat zijn de oorzaken van wanbetaling ?
- Wat zijn de gevolgen van wanbetaling ?

- Hoe wordt deze wanbetaling opgevolgd en opgelost ?
- Wanneer wordt het contract beëindigd ?
- Volgt er al dan niet een uithuiszetting ?
- Is de LAC met de nodige omzichtigheid opgetreden ?

## 4. DE ROL VAN DE LAC

We stellen ons de vraag welke rol de LAC daadwerkelijk kan opnemen in deze specifieke context. Heeft de LAC de juridische positie om iets af te dwingen van de beheerder van het lokale warmte/koude-net? We hebben de indruk dat deze piste te weinig onderzocht is. Dat de LAC ‘met de nodige omzichtigheid moet optreden’ is een wel erg vage bepaling.

## 5. MENSEN IN ENERGIE-ARMOEDE BINNEN WARMTE- EN KOUDENETTEN

We hebben zelf geen zicht op het aantal klanten binnen de warmte- en koude-netten die in energie-armoede (dreigen) te leven. Het is belangrijk dit in kaart te brengen.

## 6. OPVOLGING

Wij beklemtonen de noodzaak om na de implementatie van de voorgestelde sociale maatregelen monitoring, evaluatie en eventuele bijsturing te organiseren.

### Jan Maris

jan.maris@samenlevingsopbouw.be

M 0497 97 36 71

### Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw

Brusselsepoortstraat 8 | 2800 Mechelen

T 015 20 13 75

[www.samenlevingsopbouw-ap.be](http://www.samenlevingsopbouw-ap.be)

### Project Energie en Armoede

Otterstraat 116 | 2300 Turnhout

T 014 43 09 44