

Advies over het ontwerp van federaal ontwikkelingsplan van het elektriciteitstransmissienet en zijn strategische milieubeoordeling

- **Op vraag van minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling, Marie-Christine Marghem, in een brief van 26 mei 2015**
- **Vorbereid door de werkgroep “Energie en klimaat”**
- **Goedgekeurd door de Algemene Vergadering via schriftelijke procedure op 29 juli 2015¹ (zie Bijlage 1)**
- **De oorspronkelijke taal van dit advies is het Frans**

Context en kader van het advies

- [1] In toepassing van artikel 12 van de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's heeft minister Marghem in een brief van 26 mei 2015 aan de FRDO gevraagd zich uit te spreken over het ontwerp van federaal ontwikkelingsplan van het elektriciteitstransmissienet 2015-2025 en over zijn strategische milieubeoordeling.
- [2] Het ontwerp van ontwikkelingsplan dat voor advies is voorgelegd aan de FRDO werd opgesteld door Elia², de beheerder van het Belgische elektriciteitstransmissienet, in samenwerking met de Algemene Directie Energie en het Federaal Planbureau. Dit ontwerp van ontwikkelingsplan gaat over de periode 2015 – 2025.
- [3] Dit ontwikkelingsplan legt het volgende vast voor een periode van tien jaar³:
- een raming van de behoeften aan transmissiecapaciteit voor elektriciteit, volgens een reeks onderliggende hypotheses,
 - het investeringsprogramma waartoe de beheerder zich verbindt om aan deze behoeften te voldoen,
 - de behoeften aan een adequate reservecapaciteit voor elektriciteitstransmissie en projecten van algemeen nut die door de instellingen van de Europese Unie zijn bepaald op het vlak van trans-Europese netten.
- [4] Gelet op de complexiteit van het document en op de beschikbare termijnen en

¹ Alle leden die deelnamen aan de stemming, keurden het advies goed, op mevr. V. Biebel (VBO) na, die tegenstemde.

² Volgens de modaliteiten van de wet van 29 april 1999 (“Elektriciteitswet”) en het Koninklijk Besluit van 20 december 2007 betreffende de procedure voor uitwerking, goedkeuring en bekendmaking van het plan inzake ontwikkeling van het transmissienet voor elektriciteit.

³ Volgens artikel 2 van het koninklijk besluit van 2007 wordt het ontwikkelingsplan voor de eerste maal opgesteld binnen de twaalf maanden vanaf de opstelling van de prospectieve studie. Vervolgens wordt het ontwikkelingsplan om de drie jaar aangepast, te beginnen vanaf de datum van de goedkeuring van het voorgaande plan door de minister.

middelen, richt de FRDO zijn aandacht in het eerste deel van het advies op de aanbevelingen aan de overheden. Het tweede deel van de tekst omvat de specifieke opmerkingen bij bepaalde elementen van het ontwerp van ontwikkelingsplan en van zijn strategische milieubeoordeling.

- [5] De raad stelt het op prijs dat Elia bij het opstellen van dit ontwikkelingsplan rekening heeft gehouden met verschillende elementen van zijn advies 2011a09⁴ over het ontwerp van federaal ontwikkelingsplan voor het elektriciteitstransmissienet en zijn strategisch milieueffectenrapport.

DEEL 1: Algemene aanbevelingen aan de overheden: dringend een duidelijke visie van de elektriciteitssector bepalen die in overeenstemming is met de principes van duurzame ontwikkeling

Algemeen kader en visie

- [6] In zijn advies 2011a09 over het federaal ontwerp van ontwikkelingsplan 2010-2020 vroeg de FRDO “dat de regering zo snel mogelijk een einde zou maken aan de onzekerheden over de toepassing van de wet op de kernuitstap en het tijdschema bevestigt van de wet op de kernuitstap van 2003 [in overeenstemming met] de principes van de *rechtvaardige transitie*⁵”. Vier jaar later hebben verscheidene incidenten de productie van kernenergie sterk beïnvloed, is het wettelijk kader tweemaal gewijzigd en heerst grote onzekerheid over de onmiddellijke toekomst van 4 van de 7 kernreactoren. De FRDO verzoekt om een definitieve en eenduidige verduidelijking van de modaliteiten die tegen 2025 tot de kernuitstap zullen leiden en betreft de huidige situatie die bijdraagt tot het gebrek aan een toekomstvisie over energie in ons land.
- [7] De FRDO wijst opnieuw op het belang en de dringende noodzaak van een dergelijke visie. Deze visie moet onder meer rekening houden met de integratie van netten op Europees niveau en moet afgestemd zijn op de buurlanden. Naar aanleiding hiervan moeten de stakeholders betrokken worden bij de uitwerking van de visie en het energiepact die worden vermeld in het regeerakkoord,⁶ en dat vanaf het begin van het proces.
- [8] De klimaatuitdaging is ongetwijfeld een van de grootste waarmee onze samenleving wordt geconfronteerd: ze dringt onder meer een snelle en rechtvaardige transitie op naar een duurzaam beheer van het elektriciteitsstelsel dat onder andere gericht is op

⁴ [Advies over het ontwerp van federaal ontwikkelingsplan voor het elektriciteitstransmissienet en zijn strategisch milieueffectenrapport](#), goedgekeurd op 24 juni 2011.

⁵ Met “rechtvaardige transitie” wordt een transitie bedoeld waarin sociale vooruitgang, bescherming van het milieu en economische behoeften samen aangepakt worden in een kader van democratisch bestuur, waarbij arbeidsrechten en mensenrechten geëerbiedigd worden en de gendergelijkheid verwezenlijkt wordt.

De sleutelementen van de *rechtvaardige transitie* zijn:

- ambitieuze investeringen in resource-arme en arbeidsintensieve technologieën en sectoren;
- onderzoek en gepaste evaluatie van de sociale gevolgen en van de impact op de werkgelegenheid;
- sociale dialoog en democratische consultatie van de sociale partners en betrokken partijen;
- opleiding en ontwikkeling van de competenties;
- sociale bescherming.

⁶ [Regeerakkoord](#), 10 oktober 2014, pagina 98.

energie-efficiëntie en de hernieuwbare energiebronnen. Uit verschillende recente werkzaamheden, in België⁷ en in andere Europese landen⁸, blijkt dat een dergelijke transitie niet alleen van belang is op het vlak van milieu, maar ook op het gebied van werkgelegenheid, levenskwaliteit, energieonafhankelijkheid,... De raad meent dat het voornaamste en fundamentele doel van een beleid voor een energietransitie erin moet bestaan dat het tot een duurzame samenleving leidt die het volgende garandeert:

- het in acht nemen van de grenzen van het leefmilieu en de wil om de klimaatverandering te bestrijden, volgens het principe van de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid;
- de energiebevoorradingzekerheid, zowel voor de consumenten als voor het hele land;
- een performante economie die ook zorgt voor jobs;
- sociale rechtvaardigheid en een rechtvaardige transitie, die zich houdt aan de vijf pijlers ervan: sociale dialoog, jobcreatie (investeringen, R&D, innovatie), vorming en competenties, respect voor mensen- en arbeidsrechten en een overlegde en sterke sociale bescherming.

[9] De raad vraagt in dat verband energiebesparingen (met daarbij elektriciteit) aan te moedigen en er prioriteit aan te geven. Dergelijke maatregelen dragen bovendien bij tot het waarborgen van de bevoorradingzekerheid.⁹ Het ontwerp van ontwikkelingsplan definieert vier scenario's tegen 2030. De FRDO stelt vast dat de visies "No Progress" en "Slow Progress" totaal onverenigbaar zijn met een traject dat België zou leiden naar een rechtvaardige participatie in de op wereldvlak vereiste klimaatinspanningen. In termen van elektriciteitsproductie is de raad van mening dat de ontwikkeling van hernieuwbare energie tegen 2030 een niveau zou moeten bereiken dat vergelijkbaar is met wat beschreven is in het scenario "Green Revolution".

[10] De FRDO vindt dat de vage definitie van de drie pijlers van het energiebeleid een oorzaak is waarom niet wordt gehandeld¹⁰. De bevoorradingzekerheid moet nauwkeurig worden gedefinieerd. Het begrip betaalbaarheid als doel mag bijgevolg niet worden begrepen als een veralgemeende lage kost, maar moet leiden tot een eerlijke verdeling van de lasten, die rekening houdt met de capaciteit van de gezinnen en de gevoeligheid voor de elektriciteitsprijs van bepaalde industriële sectoren. Duurzaamheid mag dan weer niet worden samengevat tot enkel het verminderen van de broeikasgasemissies, zelfs al vormt dat een van de fundamentele aspecten ervan. Het is absoluut noodzakelijk deze verduidelijkingen op te nemen in de energievisie en het energiepact die hierboven worden vermeld.

⁷ Zie bijvoorbeeld de studie van het Federaal Planbureau, ICEDD en VITO, 2012: "[Towards 100% renewable energy in Belgium by 2050](#)"; de studie Climact/Vito, 2013: « [Scenarios for a low carbon Belgium by 2050](#) »; de studie uitgevoerd voor het IWEPS, 2015: « [Etude prospective : 'Transition énergétique'](#) »

⁸ Zie bijvoorbeeld SRU, 2011; « [Pathways towards a 100% renewable electricity system](#) »; EREC, 2010 : « [Re-thinking 2050](#) »; PWC, « [100% renewable energy, A roadmap to 2050 for Europe and North Africa](#) »

⁹ Zie International Energy Agency, 2011, « [Saving electricity in a hurry](#) »

¹⁰ Zie pagina 33 van het ontwerpplan: "In het kader van het Europese energiebeleid beoogt de regering een veilige, betaalbare en duurzame energievoorziening, zowel voor ondernemingen als voor gezinnen."

Beheren van de flexibiliteit

- [11] Er is nood aan een studie met kosten-batenanalyse van de verschillende flexibiliteitsoplossingen om variabele hernieuwbare energieproductie te integreren in het net (interconnectie, vraagbeheer, stapsgewijze afbouw van niet-flexibele capaciteit, opslag). Bij de evaluatie van de mogelijkheden die in aanmerking zullen komen om de flexibiliteit te beheren, zal rekening moeten worden gehouden met alle milieu- en maatschappelijke gevolgen, met inbegrip van de gevolgen voor de werkgelegenheid.
- [12] Naast de inzet van de verschillende flexibiliteitsoplossingen dient de energietransitie ten minste gedeeltelijk te verlopen via een capaciteitsuitbreiding van de elektriciteitsproductie op basis van aardgas, met als doel de productie met flexibele hernieuwbare energiebronnen in evenwicht te houden. Het ontwikkelingsplan baseert zich hierbij op het plan Wathélet dat voorziet in een extra capaciteit van 800 MW. Aangezien dat plan blijkbaar niet meer actueel is, vraagt de raad zich af hoe aan die behoefte zal worden voldaan binnen de huidige marktomstandigheden.

Investerings en financiering

- [13] Om de energietransitie mogelijk te maken moeten aanzienlijke investeringen kunnen worden vastgelegd. De maatschappelijke meerkosten die voortvloeien uit de huidige onduidelijkheid van het energiebeleid, inclusief de kosten in het kader van de investeringen in het elektriciteitstransmissienet, zullen waarschijnlijk aanzienlijk zijn. Daarenboven dient de CREG zich uit te spreken over de tariefkwesties. De FRDO benadrukt de rol van de overheden, die elke stijging van de transmissietarieven op een faire manier zullen moeten doorrekenen aan de verbruikers, rekening houdend met de mogelijkheden van de gezinnen en de risico's voor de energie-intensieve industrie.
- [14] Specifiek wat de aansluiting van onshore productie-eenheden betreft, geeft het ontwikkelingsplan uitleg over de keuze die – bij een verzadiging van het net – moet worden gemaakt tussen enerzijds het tijdelijke of structurele beroep op de productieflexibiliteit en anderzijds de specifieke versterking van het net. Het duidt nader aan dat “Om de realisatie van dergelijke dure versterkingen te beperken zonder de nagestreefde integratie van hernieuwbare energiebronnen in het gedrang te brengen, een gecoördineerde visie op prioritaire ontwikkelingszones voor hernieuwbare energiebronnen en het bijbehorende transmissienet wenselijk is”. De noodzaak ondersteunend om de investeringen te rangschikken volgens hun prioriteit, sluit de FRDO zich aan bij deze vaststelling en merkt tegelijk op dat dergelijke zones nog niet werden gedefinieerd.
- [15] De raad dringt er vooral op aan de beperkingen voor de luchtvaart (civiel of militair), daar waar mogelijk, snel te versoepelen.

DEEL 2: Aanbevelingen betreffende het ontwerp van ontwikkelingsplan en zijn strategische milieubeoordeling

2.1. Ontwerp van federaal ontwikkelingsplan van het elektriciteitstransmissienet

Governance en scenario's

- [16] De FRDO stelt vast dat Elia het bepalen van een “langetermijnvisie (...) ter ondersteuning van de reeds aan de gang zijnde energietransitie” als een eerste succesfactor beschouwt om zijn programma uit te voeren. Dit sluit volledig aan bij de aandachtspunten uit het eerste deel van ons advies.
- [17] De raad betreurt dat de stakeholders amper betrokken werden bij het opstellen van het ontwikkelingsplan, in tegenstelling tot het participatieproces dat werd uitgewerkt voor het opstellen van het European Ten Year Network Development Plan via het Network Development Stakeholders Group van ENTSO-E. Deze participatie is van essentieel belang, vooral bij het tot stand brengen van de scenario's. Transparantie is uiterst belangrijk bij de uitvoering van scenario's en sensitiviteitsanalyses.
- [18] Aangezien het Belgische energielandschap tegen 2020 een reeks onzekerheden bevat die onder meer verband houden met de beschikbaarheid van de kerncentrales en de mogelijkheid om de vraag te beheren in geval van schaarste, vraagt de FRDO dat verschillende sensitiviteitsanalyses zouden worden uitgevoerd door Elia en worden toegevoegd aan de definitieve versie van het ontwikkelingsplan¹¹. In dat verband vraagt de raad eveneens verduidelijking over de hypothesen die werden gehanteerd voor de CO₂-prijs, dewelke in het basisscenario voor 2020 op een zeer hoog niveau werd vastgelegd. In het ontwikkelingsplan wordt immers gesteld dat in het geval van een vermindering van het nucleaire aandeel de invloed van een lagere CO₂-prijs op het energiesysteem veel aanzienlijker kan zijn (zie hoofdstuk 4.3.4 van het ontwerp van ontwikkelingsplan).
- [19] De FRDO stelt zich vragen over het onderdeel ‘hernieuwbare energiebronnen’ van visies 1 en 2 (“No progress” en “Slow progress”). Volgens deze twee visies wordt na 2020 geen evolutie verwacht in de productie op basis van hernieuwbare energiebronnen, zodat de productiecapaciteit uit hernieuwbare energiebronnen stagneert tussen 2020 en 2030. De FRDO stelt zich vragen bij deze hypothese, die met geen enkele van de bestaande scenario's op Europees en Belgisch niveau overeen lijkt te komen. De raad merkt overigens op dat op Europees niveau bindende doelstellingen voor 2030 werden goedgekeurd en het ondenkbaar lijkt dat die geen consequenties zouden hebben in België. Daarnaast merkt de raad op dat op Waals niveau momenteel trajecten per sector worden goedgekeurd, ondanks een neerwaartse herziening van de streefdoelen.

¹¹ Elia voerde alvast één sensitiviteitsanalyse (met betrekking tot de beschikbaarheid van Doel3 en Tihange2) uit, maar deze is niet terug te vinden in het plan.

- [20] De FRDO vraagt zich eveneens af of het opportuun is het ontwikkelingsplan vaker te actualiseren (bijvoorbeeld om de twee jaar), zonder daarom telkens een volledig nieuw ontwikkelingsplan te eisen.

Evolutie van de vraag

- [21] De evolutie van de vraag is gebaseerd op het niveau van de vraag in 2010. Die vraag is inmiddels afgenomen en de voorgestelde evolutie stemt bijgevolg niet langer overeen met de beschrijving van de scenario's. De raad is bovendien verbaasd over de forse toename (+0,81%/jaar) van de vraag volgens scenario 4, net als over de stijging van de piekvraag (+0,48%/jaar). Deze verwachtingen zijn immers nergens terug te vinden in de verschillende scenario's voor 2030 van het Federaal Planbureau,¹² dat van mening lijkt te zijn dat de gevolgen van een toenemende vraag grotendeels teniet zouden worden gedaan door de winst op het gebied van energie-efficiëntie.
- [22] De raad is verbaasd dat het *demand response*-potentieel in 2020 en 2030 identiek is (5%), en ondersteunt het advies van de CREG hieromtrent: "De CREG meent dat een stijgende evolutie van deze waarden in de tijd realistischer lijkt en dat de invloed van de *demand response* van 10 % op de piekvraag een realistische ambitie lijkt voor 2020."

Overige opmerkingen en vragen

- [23] Op basis van het document zelf is het moeilijk zich een idee te vormen van de gekozen hypothesen. De raad vraagt een grotere leesbaarheid in de definitieve versie van het ontwikkelingsplan. Zo zou het bijvoorbeeld nuttig zijn om te kunnen beschikken over een synthesetabel die het toelaat om de verschillende gekozen hypothesen te vergelijken in de verschillende scenario's van Elia, ENTSO-E en de vooruitzichten van het Federaal Planbureau voor 2030.
- [24] De meest technische aspecten van het ontwikkelingsplan worden in dit advies niet behandeld. De raad verwijst daarvoor naar advies 150203-CDC-1399 van de CREG¹³ op datum van 3 februari 2015, zonder zich over dat laatste uit te spreken.
- [25] Het document geeft weinig informatie over de investeringskosten en de gevolgen ervan. Het beperkt zich ertoe te bevestigen dat een "sluitend en stabiel regelgevend kader moet toelaten om de vragen inzake netontwikkeling met de nodige transparantie te behandelen", dat al het mogelijke wordt gedaan "om zo rechtvaardig mogelijke tarieven te verzekeren" en dat "de tariefverhoging [als gevolg van bepaalde investeringen] zal worden gecompenseerd door de voordelen die deze projecten bieden aan de netgebruikers (in termen van toegang tot de goedkoopste energie, betrouwbaarheid, bevoorradingszekerheid en integratie van hernieuwbare energiebronnen)".

¹² Federaal Planbureau, 2015, « [2030 Climate and Energy Framework for Belgium](#) »

¹³ CREG, 3 februari 2015, ADVIES(A)150203-CDC-1399 over "[het ontwerp van ontwikkelingsplan 2015-2025 van de NV ELIA SYSTEM OPERATOR](#)"

- [26] De FRDO vraagt zich af waarom er na 2020 geen groei van de warmtekrachtkoppeling meer wordt verwacht.
- [27] De FRDO stelt zich vragen bij de procedure die zal worden ingevoerd in geval een tweede corridor (nieuwe offshorezone, atol) zal worden gerealiseerd, en over de timing ervan. De raad herinnert eraan dat het wenselijk is de stakeholders zo vroeg mogelijk bij dit proces te betrekken.
- [28] Wat de aansluiting van de onshore decentrale productie-eenheden betreft, vraagt de FRDO zich af hoe het staat met de samenwerking met de distributienetbeheerders. Hij stelt zich ook vragen over de rol die laatstgenoemden zouden kunnen spelen in de balancing van het net.

2.2. Strategische milieubeoordeling

- [29] De deelprojecten en hun alternatieven worden in de strategische milieubeoordeling beoordeeld op hun milieueffecten en op kostprijs. De kostprijs blijkt bijna steeds de doorslag te geven bij de uiteindelijke keuze. Een milieubeoordeling moet in de eerste plaats focussen op de milieueffecten, los van de financiële kosten, om zo het 'meest milieuvriendelijke alternatief' te bepalen. Vervolgens kan op basis van de milieueffecten beoordeeld worden of een hogere kostprijs verantwoord is. Dit is echter niet de taak van de opstellers van de strategische milieubeoordeling, maar een politieke keuze. Die keuze moet gemaakt worden in het ontwikkelingsplan zelf, niet in de strategische milieubeoordeling.
- [30] De raad vraagt meer transparantie over de manier waarop de afwegingen zijn gemaakt tussen de financiële en milieucriteria.
- [31] De methodologie op basis waarvan de alternatieve projecten werden geselecteerd is overigens ook niet duidelijk voor de raad. De raad vraagt dat de stakeholders van bij het begin van het proces worden betrokken om zo te kunnen helpen bij het bepalen van die alternatieven en ook om de verschillende gevolgen die ermee verbonden zijn te identificeren.
- [32] De raad stelt zich de vraag wat er gaat gebeuren met het alternatievenonderzoek in het project-milieueffectenrapport bij een vergunningsaanvraag. Zal dat alternatievenonderzoek nog plaatsvinden, aangezien de keuze in feite al gemaakt is in de strategische milieubeoordeling?

Bijlage 1. Stemgerechtigde leden van de algemene vergadering die deelnamen aan de stemming over dit advies

- De voorzitter en 1 ondervoorzitter:
M. Aelvoet en M. Bienstman
- 2 van de 3 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming:
S. Leemans en S. Van Dyck
- De 3 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voorontwikkelingssamenwerking:
B. Gloire, S. Lamotte en V. Rigot
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties:
Ph. Cornélis, B. De Wel en N. Polat
- 1 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties:
V. Biebel
- De 2 vertegenwoordigers van de jeugdorganisaties:
B. Devos en J. Mulumba

Totaal: 13 van de 24 stemgerechtigde leden

Bijlage 2. Vergaderingen voor de voorbereiding van dit advies

De werkgroep energie en klimaat vergaderde op 10 juni (hoorzitting Elia / RHDHV), 30 juni en 6 juli 2015 om dit advies voor te bereiden.

Bijlage 3. Deelnemers aan de voorbereiding van dit advies

Leden en hun vertegenwoordigers

- Olivier BEYS (WWF)
- Philippe CORNELIS (CSC)
- Sara VAN DYCK (BBLV)

Deskundigen van federale administraties

- Ludovic MOUFFE (SPF Economie)
- Mundon-Izay NOTI (SPF Mobilité)

Deskundigen (ELIA/RHDHV)

- Guy GEUDEN (RHDHV)

- Fabian GEORGES (ELIA)
- Christian KERREMANS (ELIA)
- Filip LAURYSEN (RHDHV)
- Gert VAN CAUWENBERGH (ELIA)
- Frank WELLENS (ELIA)

Secretariaat FRDO

- Marc DEPOORTERE
- Alexis DALL'ASTA
- Fabrice DEHOUX