



Brussel, 3.11.2022
C(2022) 7984 final

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 3.11.2022

uit hoofde van Verordening (EU) 2019/941 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EG, met betrekking tot het risicoparaatheidsplan dat door de bevoegde instantie van België bij de Europese Commissie is ingediend

(Slechts de teksten in de Franse en de Nederlandse taal zijn authentiek)

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 3.11.2022

uit hoofde van Verordening (EU) 2019/941 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EG, met betrekking tot het risicoparaatheidsplan dat door de bevoegde instantie van België bij de Europese Commissie is ingediend

(Slechts de teksten in de Franse en de Nederlandse taal zijn authentiek)

1. PROCEDURE

Krachtens artikel 10 van Verordening (EU) 2019/941 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EG¹ (de “verordening”) moet de bevoegde instantie van elke lidstaat een risicoparaatheidsplan (“RPP”) vaststellen. Overeenkomstig artikel 10, lid 8, van de verordening moeten de RPP’s om de vier jaar worden bijgewerkt, of vaker indien de omstandigheden dit rechtvaardigen. De in artikel 10, lid 4, van de verordening bedoelde raadpleging tussen de bevoegde instanties en de Coördinatiegroep voor elektriciteit moet plaatsvinden vóór de goedkeuring van het RPP.

Het RPP (en de bijgewerkte versies daarvan) moeten zijn gebaseerd op de overeenkomstig artikel 6 van de verordening door het ENTSB-E² geïdentificeerde regionale elektriciteitscrisisscenario’s, alsmede op de nationale elektriciteitscrisisscenario’s die elke bevoegde instantie overeenkomstig artikel 7 van de verordening moet identificeren voordat het RPP wordt goedgekeurd. De elektriciteitscrisisscenario’s moeten met betrekking tot systeemtoereikendheid, systeemveiligheid en brandstofveiligheid worden geïdentificeerd, waarbij onder meer rekening moet worden gehouden met extreme natuurrampen, ongevalrisico’s en gevolgrisco’s, met inbegrip van de gevolgen van aanslagen.

De bevoegde instantie van België, de Federale Minister van Energie (“FME”), heeft haar ontwerp-RPP op 4 april 2022 aan de Coördinatiegroep voor elektriciteit voorgelegd met het oog op de bij artikel 10, lid 4, van de verordening vereiste raadpleging. Op 20 januari 2022 heeft de FME zijn definitieve RPP voorgelegd aan de Commissie.

Na een beoordeling van het RPP aan de hand van de in artikel 11 van de verordening genoemde criteria en de in de bijlage bij de verordening opgenomen modellen, en na raadpleging van de Coördinatiegroep voor elektriciteit tussen 24 januari en 15 februari 2022, heeft de Commissie de volgende opmerkingen over het RPP.

2. BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE VAN HET RISICOPARAATHEIDSPAN

Het RPP bevat een vrij uitgebreide beschrijving van het nationale kader en de nationale maatregelen. Het RPP geeft een duidelijke beschrijving van de rollen en

¹ PB L 158 van 14.6.2019, blz. 1.

² Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor elektriciteit.

verantwoordelijkheden, met inbegrip van de informatiestromen tussen instellingen. Het RPP is in veel opzichten gedetailleerd en uitgebreid wat betreft de beschrijving van de toepasselijke voorschriften en maatregelen, die worden onderverdeeld in preventieve, paraatheids- en noodmaatregelen, en bevat specifieke verwijzingen naar kritieke infrastructuur, cyberrespons en aanpassing aan de klimaatverandering. Het RPP bevat een duidelijke uitleg van de operationele procedures, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen elektriciteitstekorten en plotselinge fenomenen.

De Commissie is ingenomen met de inspanningen voor regionale samenwerking met de buurlanden, met name in het kader van het Pentalateraal Energieforum³. Deze samenwerking lijkt een van de meest geavanceerde in de EU op het gebied van risicoparaatheid. Als resultaat van deze werkzaamheden hebben de leden van het Pentalateraal Energieforum een netwerk van deskundigen op het gebied van risicoparaatheid opgezet, met vertegenwoordigers van ministeries, regelgevende instanties en transmissiesysteembeheerders (TSB's), hebben zij regionale crisisscenario's geïdentificeerd in aanvulling op die van het ENTSB-E, en hebben zij zelfs samen een gemeenschappelijk hoofdstuk voor het RPP van alle leden uitgewerkt. Bovendien hebben de leden ook een memorandum van overeenstemming ondertekend waarin een aantal regionale maatregelen zijn geïdentificeerd en een kader voor deze maatregelen is gecreëerd. De Commissie juicht al deze werkzaamheden toe, maar herinnert België eraan dat verdere werkzaamheden ter verdieping van deze samenwerking noodzakelijk zijn in het licht van de opmerkingen in de onderstaande punten.

Niettemin is de Commissie van mening dat enkele onderdelen van het RPP niet volledig voldoen aan de eisen van de verordening.

2.1 Risicoparaatheidsplan (RPP)

2.1.1. Ontbrekende informatie over de elektriciteitscrisisscenario's

Krachtens artikel 7 van de verordening moet elke bevoegde instantie de meest relevante nationale elektriciteitscrisisscenario's identificeren op basis van ten minste bepaalde risico's (zeldzame en extreme natuurrampen, ongevalrisico's en gevolgrisco's, waaronder aanslagen en brandstoftekorten). Deze scenario's moeten in overeenstemming zijn met de regionale elektriciteitscrisisscenario's die het ENTSB-E overeenkomstig artikel 6 van de verordening heeft geïdentificeerd. De nationale en regionale elektriciteitscrisisscenario's vormen het fundament waarop de bevoegde instantie overeenkomstig artikel 10, lid 1, van de verordening het RPP moet baseren, en het RPP moet een samenvatting bevatten van de elektriciteitscrisisscenario's die voor de lidstaat en de regio zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 11, lid 1, punt a), van de verordening en punt 1 van de bijlage bij de verordening.

In punt 2.2 van het RPP wordt een beschrijving gegeven van de nationale elektriciteitscrisisscenario's, met inbegrip van het risicoprofiel, de impact, de waarschijnlijkheid en de grensoverschrijdende gevolgen ervan. De beschrijvingen zijn echter van algemene aard. Uit deze beschrijvingen kan niet worden opgemaakt welke concrete scenario's voor België zijn gesimuleerd. Zo zijn er geen gegevens opgenomen over de concrete simulaties per type brandstof (gas, kolen enz.) of de gevolgen van waterschaarste en

³ De leden van het Pentalateraal Energieforum zijn België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en Zwitserland.

temperatuurstijging voor de scenario's "Tekort aan fossiele brandstoffen" en "Droge periode en hittegolf". Ook wordt de impact van de risicoscenario's niet gekwantificeerd. Het RPP verwijst enkel naar mogelijkheden, zonder specifieke gevolgen te beschrijven; zo wordt in het RPP verklaard dat België volledig afhankelijk is van de invoer van brandstoffen en dat het sterk verbonden is om de invoer van verschillende soorten brandstof mogelijk te maken, zonder dat nadere details worden verstrekt.

De Commissie is van mening dat het door de FME ingediende RPP moet worden gewijzigd om de onderzochte nationale scenario's nader te beschrijven. Deze informatie over de nationale scenario's is nodig om de volledigheid en de doeltreffendheid van de preventieve en beperkende maatregelen in het RPP te beoordelen. Bovendien is deze informatie ook relevant voor andere lidstaten, met name in dezelfde regio, om inzicht te krijgen in de mogelijke effecten en de gezamenlijke uitdagingen die een aantal van deze scenario's met zich mee kunnen brengen.

De Commissie is tevens van mening dat een meer verfijnde beoordeling van de crisisscenario's des te noodzakelijker is na de ingrijpende veranderingen in de veiligheidssituatie van de EU als gevolg van de Russische invasie van Oekraïne. Bijgevolg is de Commissie van mening dat het door de FME ingediende RPP in het licht van deze omstandigheden moet worden bijgewerkt, waarbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan geopolitieke risico's, de afhankelijkheid van brandstoffen en van andere toeleveringsketens uit derde landen (met inbegrip van de mogelijkheden om op een andere brandstof over te schakelen) en de overloopeffecten van andere sectoren naar de elektriciteitssector (bv. een toename van de vraag naar elektriciteit voor verwarmingsdoeleinden bij gebrek aan andere brandstoffen). De Commissie herinnert de FME eraan dat artikel 10, lid 8, van de verordening reeds voorschrijft dat het RPP vaker dan om de vier jaar moet worden bijgewerkt indien de omstandigheden dat rechtvaardigen.

De Commissie beveelt aan om in de beschrijving van de scenario's het volgende op te nemen:

- een duidelijk verband tussen de nationale en het regionale scenario's, met inbegrip van de aannamen voor de selectie en/of verwerping ervan;
- een beschrijving van het toepassingsgebied, met inbegrip van de nationale en regionale karakterisering van het risico;
- een karakterisering van het geselecteerde scenario, met inbegrip van de sector- en grensoverschrijdende onderlinge afhankelijkheden, de aanvankelijke toestand van het systeem vóór de inleidende gebeurtenis, de blootstelling van activa en kwetsbaarheden (op basis van schadecurves, indien beschikbaar) en de gehanteerde tijdshorizon en aannamen;
- een verslag en een tijdlijn van de gebeurtenissen, met inbegrip van een beschrijving van de inleidende gebeurtenissen en de keten van gebeurtenissen. De beschrijving dient de reactiemechanismen en een karakterisering van de respons te omvatten, met inbegrip van de toepasselijke procedures en maatregelen op nationaal en regionaal niveau;
- de impact op het elektriciteitssysteem en op de activa, met inbegrip van de elektriciteitsstromen en de gevolgen. De beoordeling zou een kwantitatieve analyse

moeten omvatten met betrekking tot EENS⁴/LOLE⁵-ramingen en/of andere kwantitatieve waarden, alsmede mogelijke overloopeffecten naar andere sectoren, bijvoorbeeld naar de gassector;

- specifiek voor scenario's over cyberrisico's, een verwijzing naar een kader met minimale en geavanceerde cyberbeveiligingseisen, te volgen procedures in geval van een incident, een beschrijving van de rollen en interacties tussen de bevoegde instantie en de cyberspecifieke actoren, zoals CSIRT⁶, CERT⁷ en cyberspecifieke instanties (rekening houdend met het verband tussen sectorale respons en cyberrespons op nationaal en EU-niveau), en de verbanden met cyberspecifieke wetgeving;
- overwegingen in verband met klimaatverandering, zoals klimaatkwetsbaarheden en -risico's, onder meer met het oog op het ontwerpen van preventieve maatregelen tegen de vastgestelde klimaatrisico's om de blootstelling aan en de kwetsbaarheid voor de risico's te verminderen.

2.1.2. Ontbrekende informatie over regionale en bilaterale maatregelen voor samenwerking en assistentie tussen de lidstaten

Krachtens artikel 15 van de verordening moeten de lidstaten in een geest van solidariteit samenwerken om crises te voorkomen of te beheersen. Wanneer zij over het nodige technische vermogen beschikken, moeten de lidstaten onderlinge assistentie verlenen door middel van regionale maatregelen (met lidstaten in hun regio) en bilaterale maatregelen (met lidstaten waarmee zij rechtstreeks verbonden zijn, maar die niet tot dezelfde regio behoren). Het RPP moet overeenkomstig de artikelen 12 en 15 van de verordening en punt 3.2, b), van de bijlage bij de verordening een beschrijving van deze regionale en bilaterale maatregelen omvatten, alsmede van de nationale maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering daarvan overeenkomstig artikel 11, lid 1, punt j), van de verordening.

Het door de FME ingediende RPP omvat een beschrijving van de werkzaamheden van het Pentalateraal Energieforum die hebben geleid tot de ondertekening op 1 december 2021 van een memorandum van overeenstemming over risicoparaatheid in de elektriciteitssector. Het memorandum van overeenstemming voorziet in een overeengekomen tijdschema voor regionale crisissimulaties en bevat een aantal maatregelen die nader moeten worden bestudeerd, zoals mogelijkheden voor grensoverschrijdend gebruik van reservecapaciteit, de levering van noodapparatuur of mogelijke manieren om oproepen te coördineren om de vraag te beperken. Deze maatregelen zijn echter nog niet overeengekomen.

De Commissie is van mening dat het Belgische RPP moet worden gewijzigd om de door de verordening voorgeschreven regionale en bilaterale maatregelen, met inbegrip van de nodige technische, juridische en financiële regelingen, alsmede de voor de uitvoering daarvan nodige nationale maatregelen erin op te nemen.

⁴ Verwachte niet-geleverde energie (Expected Energy Not-Served, EENS) als gedefinieerd in artikel 2, lid 1, punt e), van de methodologie voor het identificeren van regionale elektriciteitscrisisscenario's die zijn opgesteld overeenkomstig artikel 5 van de verordening.

⁵ Waarschijnlijkheid dat niet aan de vraag kan worden voldaan (Loss of Load Expectation, LOLE) als gedefinieerd in artikel 2, lid 1, punt g), van de methodologie voor het identificeren van regionale elektriciteitscrisisscenario's die zijn opgesteld overeenkomstig artikel 5 van de verordening.

⁶ Computer Security Incident Response Team.

⁷ Computer Emergency Response Team.

2.1.3. *Ontbrekende definitie van elektriciteitscrisis*

In artikel 2, punt 9), van de verordening wordt “elektriciteitscrisis” gedefinieerd als een bestaande of ophanden zijnde situatie waarin zich een significant tekort aan elektriciteit voordoet, zoals vastgesteld door de lidstaten en beschreven in hun RPP's, of waarin het niet mogelijk is afnemers te voorzien van elektriciteit.

Volgens het Belgische RPP is er bij de opstelling van het plan op gewezen dat in de nationale wetgeving een duidelijke definitie van een crisis moet worden opgenomen en dat dit bij de herziening van de desbetreffende nationale wetgeving zal worden behandeld.

De Commissie is van oordeel dat het door de FME ingediende RPP moet worden gewijzigd om daarin een definitie van “elektriciteitscrisis” op te nemen, zoals voorgeschreven door de verordening.

2.1.4. *Andere ontbrekende punten*

De verordening vereist voorts het volgende:

- Overeenkomstig punt 3.2, a), van de bijlage bij de verordening moet het RPP een beschrijving omvatten van de overeengekomen mechanismen voor de samenwerking binnen de regio en voor het waarborgen van passende coördinatie voor en tijdens de elektriciteitscrisis, inclusief de besluitvormingsprocedures betreffende een passende reactie op regionaal niveau. Overeenkomstig punt 3.2, c), van de bijlage bij de verordening moet het RPP een beschrijving omvatten van de bestaande mechanismen voor de samenwerking en het coördineren van maatregelen voor en tijdens de elektriciteitscrisis met de andere lidstaten buiten de regio en met de derde landen binnen de relevante synchrone zone.
- Overeenkomstig artikel 11, lid 1, punt g), van de verordening en punt 3.1, c), van de bijlage bij de verordening moeten in het RPP niet-marktgebaseerde maatregelen worden geïdentificeerd die in elektriciteitscrises moeten worden uitgevoerd, waarbij wordt aangegeven naar aanleiding waarvan, onder welke voorwaarden en volgens welke procedures deze maatregelen worden uitgevoerd en op welke manier deze voldoen aan de in artikel 16 vastgestelde eisen inzake de naleving van de marktvoorschriften en stroken met regionale en bilaterale maatregelen.

In het Belgische RPP worden bestaande inter-TSB-overeenkomsten voor bijstand vermeld, die kort worden beschreven als een defensieve maatregel. In het RPP staat echter niet welke TSB's aan deze inter-TSB-overeenkomsten deelnemen en worden evenmin de details van die overeenkomsten gespecificeerd.

In het door de FME ingediende RPP wordt in punt 4.1.9.4 vermeld dat de TSB de interconnecties met andere netwerken binnen het controlegebied kan onderbreken of wijzigen. Deze maatregelen worden niet in detail beschreven en bieden geen informatie over de vraag of zij van invloed zijn op grensoverschrijdende interconnecties en de naleving van artikel 16 van de verordening.

De Commissie is van mening dat het door de FME ingediende RPP moet worden gewijzigd om de hierboven aangegeven ontbrekende informatie in het RPP op te nemen. Gezien de huidige uitzonderlijke omstandigheden, beveelt de Commissie de FME bovendien aan om het tijdschema voor de verplichte tests van de doeltreffendheid van de in haar RPP ontwikkelde procedures te versnellen. Deze tests zouden zo spoedig mogelijk moeten worden uitgevoerd, met nadruk op de winter van 2022-2023. De tests zouden regionale en nationale maatregelen en communicatie- en coördinatieprotocollen moeten bestrijken, in samenwerking met de buurlanden in de regio. Deze tests zouden moeten helpen om de bestaande maatregelen en de mechanismen voor samenwerking en communicatie te verbeteren en om aanvullende nationale en regionale maatregelen vast te stellen (laatstbedoelde maatregelen bij voorkeur samen met regionale partners).

2.2 Overige opmerkingen

Afgezien van deze inhoudelijke opmerkingen wil de Commissie de aandacht van de FME vestigen op enkele andere elementen van het ingediende RPP, die geen wettelijke bezwaren oproepen in de zin van hun verenigbaarheid met de in artikel 13, lid 2, punten a) tot en met f), van de verordening genoemde elementen, maar die voor de bevoegde instantie kunnen dienen als nuttige leidraad voor toekomstige wijzigingen van het RPP.

- In het Belgische RPP wordt verklaard dat het Pentalateraal Energieforum het kader is voor regionale samenwerking in Centraal-West-Europa, maar wordt geen duidelijke definitie van “regio” gegeven. De definitie van regio voor de toepassing van deze verordening zou moeten worden verduidelijkt. In punt 4.1.9.4 van het RPP wordt het afschakelplan voor België beschreven, waarbij acht subgroepen van verbruikers worden belicht. In het RPP zou nader kunnen worden toegelicht hoe deze prioritering tot stand is gekomen en hoe deze beantwoordt aan de doelstelling van economische efficiëntie⁸.
- Het door de FME ingediende RPP verwijst naar belangrijke netgebruikers met hoge prioriteit, maar er wordt geen melding gemaakt van categorieën van elektriciteitsafnemers die gerechtigd zijn speciale bescherming tegen afschakeling te krijgen als bedoeld in artikel 11, lid 1, punt h), van de verordening. Omwille van de duidelijkheid zou in het RPP moet worden bevestigd of België een categorie van elektriciteitsafnemers die gerechtigd zijn speciale bescherming tegen afschakeling te krijgen heeft vastgesteld. Indien deze categorie bestaat, herinnert de Commissie de FME eraan dat die afnemers in het RPP moeten worden gespecificeerd overeenkomstig artikel 11, lid 1, punt h), van de verordening en punt 3.1, d), van de bijlage bij de verordening, en dat het RPP in dat geval dienovereenkomstig zou moeten worden gewijzigd.
- In het Belgische RPP zouden de actualisering van de in het RPP beoogde volgende stappen moeten worden opgenomen, met name de meer diepgaande analyse van de impact en de waarschijnlijkheid van de geïdentificeerde elektriciteitscrisisscenario's en de herziening van het nationale regel- en wetgevende voor het beheer van elektriciteitscrises.

⁸ Artikel 11, lid 6, punt b), van de verordening tot vaststelling van een netcode voor de noodtoestand en het herstel van het elektriciteitsnet (PB L 312 van 28.11.2017, blz. 54) bepaalt dat de maatregelen van het systeembeschermingsplan economisch efficiënt moeten zijn

- Hoewel in het RPP niet wordt verwezen naar preventieve of beperkende maatregelen die een impact zouden kunnen hebben op de uitstoot van broeikasgassen (bv. back-upproductie met fossiele brandstoffen of de inzet van extra capaciteit op basis van fossiele brandstoffen), herinnert de Commissie de FME eraan dat dergelijke maatregelen in het RPP zouden moeten worden vermeld voor zover deze bestaan. In dat geval beveelt de Commissie ook aan dat het risico van/de impact op de uitstoot van broeikasgassen wordt gekwantificeerd en beoordeeld om te bepalen of het RPP in overeenstemming is met de doelstelling van klimaatneutraliteit.

3. CONCLUSIE

Op basis van de bovenstaande evaluatie, en met het oog op artikel 13, lid 2, punt c), van de verordening komt de Commissie tot de conclusie dat sommige elementen van het door de FME ingediende RPP niet in overeenstemming zijn met enkele bepalingen van de verordening.

De Commissie verzoekt de FME om het RPP te wijzigen en daarbij terdege rekening te houden met alle bezwaren die de Commissie in dit advies naar voren heeft gebracht, en om de Commissie binnen drie maanden na ontvangst van dit advies kennis te geven van het gewijzigde RPP overeenkomstig artikel 13, lid 3, van de verordening. Gezien de omstandigheden na de Russische invasie van Oekraïne, beveelt de Commissie aan om voorrang te geven aan het gericht bijwerken van het RPP als beschreven in punt 2.1.1, het toetsen van de doeltreffendheid van de in het RPP ontwikkelde procedures als bedoeld in punt 2.1.4, het toevoegen van de ontbrekende informatie over regionale en bilaterale maatregelen voor samenwerking en assistentie tussen de lidstaten als beschreven in punt 2.1.2, en het gedetailleerd beschrijven van nationale elektriciteitscrisisscenario's als beschreven in punt 2.1.1. De Commissie verzoekt de FME dringend om in het RPP een beschrijving en een evaluatie van de acties ter vermindering van het gasverbruik in de elektriciteitssector op te nemen, zoals gevraagd in de mededeling “Gas besparen voor een veilige winter”⁹, waarbij de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening moet worden gewaarborgd. Verder verzoekt de Commissie België om rekening te houden met de aanbeveling van de Raad, voorgesteld door de Commissie op 18 oktober 2022, over een gecoördineerde aanpak voor de versterking van de veerkracht van kritieke infrastructuur in de EU, en met name met de resultaten van de daarin vastgelegde stresstests van kritieke infrastructuur.

De beoordeling die de Commissie in dit advies heeft gegeven laat enig standpunt dat zij ten aanzien van België inneemt wat betreft de verenigbaarheid van de nationale maatregelen met de EU-wetgeving, waaronder in het kader van inbreukprocedures en de handhaving van de mededingingsregels van de Europese Unie, met inbegrip van de staatssteunregels, onverlet.

De Commissie zal dit advies publiceren. De Commissie is niet van mening dat de in dit advies vervatte informatie vertrouwelijk is, met name omdat de informatie betrekking heeft op het RPP dat openbaar toegankelijk is. De FME wordt verzocht om de Commissie binnen vijf werkdagen na ontvangst van het advies te laten weten of het commercieel gevoelige informatie bevat waarvan de vertrouwelijkheid moet worden bewaard.

⁹ COM(2022) 360 final

Gedaan te Brussel, 3.11.2022

Voor de Commissie
Kadri SIMSON
Lid van de Commissie

VOOR GELIJKLUIDEND AFSCHRIFT
Voor de secretaris-generaal

Martine DEPREZ
Directeur
Besluitvorming & Collegialiteit
EUROPESE COMMISSIE