

Advies

Over de overschotten op de groenestroom– en warmte-krachtkoppelingscertificatenmarkt

Brussel, 2 maart 2012

Goedkeuring Dagelijks Bestuur: 2 maart 2012
Bekrachtiging raad: 14 maart 2012

Het advies kwam tot stand in samenwerking met de Minaraad
die het goedkeurde op 1 maart 2012

Mevrouw Freya Van den Bossche
Vlaams minister van Energie, Wonen,
Steden en Sociale Economie
Martelaarsplein 7
B-1000 BRUSSEL

contactpersoon
Annemie Bollen
abollen@serv.be
tel. 02 20 90 100

ons kenmerk
SERV_BR_20120302_overschotten_abit

Brussel
2 maart 2012

Advies certificatenoverschotten

Mevrouw de minister

Als bijlage vindt u een advies van de SERV en de Minaraad over de problematiek van de certificatenoverschotten. Volgens de raden moeten er twee zaken gebeuren.

Ten eerste moeten de huidige overschotten snel maar doordacht worden weggewerkt. Ten tweede moeten maatregelen worden genomen om te vermijden dat de problematiek van structurele overschotten zich in de toekomst zou herhalen. In de beide gevallen moet de gekozen oplossing maximaal kaderen binnen de ruimere evaluatie van het hernieuwbare energiebeleid en de geplande herziening van de certificatensystemen.

De raden zijn ervan overtuigd dat dit advies samen met hun advies van november 2011 kan bijdragen tot de noodzakelijke onderbouwing van de te maken beleidskeuzes.

Uiteraard zijn wij bereid tot nadere toelichting indien u dat wenst.

Hoogachtend

Karel Van Eetvelt
voorzitter SERV

Walter Roggeman
voorzitter Minaraad

Inhoud

Krachtlijnen	5
Advies	6
1. Inleiding	6
2. Probleemschets	6
3. Aanbevelingen inzake overschotverwijdering	9
Pak huidige overschotten snel maar doordacht aan	9
Kader de keuze zoveel mogelijk in de geplande fundamentele herziening ..	9
Bekijk en vergelijk alle alternatieven	10
Verzamel enkele bijkomende gegevens	12
Respecteer de engagementen t.a.v. bestaande installaties en actoren	13
Bewaak de impact op de eindafnemers	13
Vermijd asymmetrische informatieverspreiding	14
4. Aanbevelingen inzake overschotpreventie	15
Pak alle oorzaken aan.....	15
Zorg dat de systeemherziening structurele onevenwichten vermijdt	15
Actualiseer het ambitieniveau	15
Zorg voor een goede opvolging en periodieke evaluatie	17
Bijlagen.....	19
Omvang van de certificatenoverschotten.....	19
Gevolgen van de certificatenoverschotten	22
Mogelijke oplossingen van de certificatenoverschotten	25
Referenties	28

Krachtlijnen

Er zijn momenteel grote overschotten aan certificaten op de markten voor groenestroomcertificaten (GSC) en warmte-krachtcertificaten (WKC). Die overschotten duwen via marktwerking de prijzen van de certificaten omlaag en zorgen ervoor dat sommige producenten hun certificaten nog moeilijk kwijtraken op de markt. Dat brengt vooral de exploitatie van installaties waarvoor er geen of onvoldoende minimumsteun geldt in moeilijkheden en ontmoedigt investeringen in nieuwe installaties.

Volgens SERV en Minaraad moeten er twee zaken gebeuren.

- Ten eerste moeten de huidige overschotten snel maar doordacht worden weg-gewerkt. Dit vergt enige bijkomende analyse en een open discussie. Met name moeten alle beleidsopties om de huidige overschotten weg te werken worden vergeleken: quotumverhoging, opkoping (en vernietiging) van certificaten en banking. Om een goede beslissing mogelijk te maken is het nodig dat de VREG op korte termijn nagaat waar het certificatenoverschot zich bevindt en over welke certificaten het gaat. De aard van de overschotportefeuille bepaalt immers mee welke oplossing de voorkeur verdient. Daarnaast moeten de prefinancieringskosten van banking nader worden bekeken om na te gaan of de bankingoptie verantwoord is. Onafhankelijk van welke optie wordt gekozen, zal het belangrijk zijn om de engagementen t.a.v. bestaande installaties en actoren te respecteren, maar evenzeer om de impact van de kostenverhoging op de eindafnemers te bewaken, de baten van het groene stroombeleid te maximaliseren en duidelijk en open aan alle marktpartijen te communiceren over de aanpak van de overschotten.
- Ten tweede moeten maatregelen worden genomen om te vermijden dat de problematiek van structurele overschotten zich in de toekomst zou herhalen. Dat betekent dat bij de aangekondigde herziening van de certificaten systemen expliciete aandacht moet gaan naar de problematiek van structurele onevenwichten. De raden vragen tevens om het ambitieniveau voor groene stroom en WKK voor 2020 (en daarna), samen met dat voor energie-efficiëntie en groene warmte, te actualiseren en om het indicatieve aandeel van de verschillende toepassingen hierin te bepalen conform de gewenste mix. De vraag welke mix gewenst is, welke toepassingen daarbinnen ondersteund worden, en welke steunbedragen en steunduur nodig zijn, heeft immers een rechtstreekse impact op het aantal certificaten dat nog in de markt gezet wordt. Het ondersteuningsbeleid moet ook goed worden opgevolgd aan de hand van relevante indicatoren en periodiek worden geëvalueerd. Belangrijk daarbij is dat steeds grondig wordt nagegaan wat de precieze oorzaken zijn *waarom* de indicatieve doelen niet gehaald of overschreden worden.

In de beide gevallen moet de gekozen oplossing maximaal kaderen binnen de ruimere evaluatie van het hernieuwbare energiebeleid en de geplande herziening van de certificaten systemen. Zo is een aanpassing van het ondersteuningssysteem ook zonder de problematiek van de overschotten noodzakelijk om op de meest effectieve, kostenefficiënte en rechtvaardige manier de hernieuwbare energiedoelstellingen voor 2020 en verder te halen. Verder is een globale evaluatie nodig van de hernieuwbare energiedoelstellingen voor 2020 en verder, én van de rol van het groenestroom- en WKK-certificaten systeem hierin ten opzichte van andere maatregelen.

Advies

1. Inleiding

Op dit moment wordt er op politiek niveau overlegd over de aanpak van de overschotten aan certificaten op de groenestroomcertificatenmarkt en de warmtekrachtkoppelingcertificatenmarkt. Ten behoeve van deze besprekingen, bracht de VREG op 4 januari 2012 een advies uit¹.

Het lijvige advies van SERV en Minaraad van 16/17 november 2011 over hernieuwbare energie bevatte al aanbevelingen over de aanpak van het overschot, zonder in extenso in te gaan op de actuele problematiek. Het voorliggende advies op eigen initiatief van SERV en Minaraad is een aanvulling op dat eerdere advies.

Na een korte probleemschets formuleren de raden hierna achtereenvolgens hun specifieke aanbevelingen om de huidige certificatenoverschotten aan te pakken en om in de toekomst structurele certificaatoverschotten te vermijden. Het advies is gebaseerd op een eigen analyse van de problematiek op basis van de beschikbare gegevens. Die informatie is opgenomen als bijlage bij het advies.

2. Probleemschets

Vlaanderen kent een **groot overschot** aan certificaten, zowel op de groenestroomcertificatenmarkt als op de warmtekrachtkoppelingcertificatenmarkt. Er zullen bij de volgende inleverronde op 31/3/2012 naar schatting 2,1 miljoen groenestroomcertificaten (GSC) en 4,4 miljoen warmtekrachtkoppelingcertificaten (WKC) méér in omloop zijn dan het quotum vraagt in te dienen. Al jaren zijn er overschotten op de certificatenmarkten, maar de laatste drie à vier jaren zijn die zeer omvangrijk geworden. Als er niets verandert, zullen de overschotten nog jaren aanhouden.

Er zijn verschillende **oorzaken** van de huidige overschotten op de certificatenmarkt:

- Aan de aanbodzijde werden er meer groene stroom- en WKK-installaties geplaatst dan verwacht bij de vastlegging van de quota. Dat komt doordat er goed werd ingespeeld op het ondersteuningssysteem en door de oversubsidiëring als gevolg van inefficiënties op de certificatenmarkt en van het feit dat de minimumsteun niet mee evolueerde met de daling van de kostprijs van de technologieën. Bij GSC's overschreden vooral fotovoltaïsche zonnepanelen (PV) de verwachtingen².
- Aan de vraagzijde blijkt het moeilijk om goede quota vast te leggen. De automatische quotumaanpassing die vroeger in het decreet stond, werd geschrapt, maar

¹ Advies van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 4 januari 2012 met betrekking tot de effecten van de overschotten op de markten voor groenestroom- en warmtekrachtcertificaten.

² 43% van de groei van het aantal toegekende GSC's sedert 2006 is te wijten aan PV. Tussen 2009 en 2010 was PV goed voor 60% van de groei. In totaal waren volgens voorlopige cijfers van de VREG in 2011 29% van alle GSC's toegekend aan PV-installaties.

er werden geen andere maatregelen genomen om met (dreigende) overschotten om te gaan zoals een tussentijdse aanpassing van de doelstellingen³, een aanpassing van de certificatensteun of -steunduur of andere oplossingen (zie verder). De GSC-quota die gelden tot 2020 bleven sedertdien en tot dusver onveranderd. De WKK-quota werden wel één keer opgetrokken, maar onvoldoende om op korte termijn de structurele overschotten weg te werken⁴.

- De werking van de certificatenmarkt werd dus ook onvoldoende nauw opgevolgd⁵ en niet tijdig bijgestuurd. De overschotten uit voorgaande jaren hebben substantieel bijgedragen tot de overschotten aan GSC's en WKC's vandaag.

De certificatenoverschotten hebben meerdere **gevolgen** voor de exploitatie van bestaande installaties, investeringen in nieuwe installaties en de werking van de certificatenmarkt:

- De overschotten duwen door een overaanbod op de markt de prijzen van GSC en WKC langzaam omlaag en maken dat sommige⁶ exploitanten van installaties hun certificaten nog moeilijk kwijtraken op de markt. Dat betekent vooral lagere inkomsten voor exploitanten van installaties waarvoor er geen of onvoldoende minimumprijzen gelden. Dat ontmoedigt de exploitatie van deze installaties⁷.

³ Artikel 7.1.10 §2 van het energiedecreet legt de quota vast. §4 van dat artikel bepaalt wanneer de Vlaamse regering een voorstel moet doen om deze doelstellingen te verhogen: periodiek vanaf 2009 om de drie jaar op basis van een evaluatie, als uit deze evaluatie blijkt dat een verwachte daling van het bruto binnenlands elektriciteitsverbruik groter zal zijn dan de verplichte stijging van de doelstelling, als Europese verplichtingen aanleiding geven tot een met de doelstellingen niet haalbaar aandeel groene stroom of als de Vlaamse Regering certificaten aanvaardt voor groene stroom die niet is geproduceerd in het Vlaamse Gewest.

⁴ Korte termijn slaat op de volgende jaren. De situatie voor de tweede helft van het decennium is nog onduidelijk. Daarop werd eerder reeds gewezen: 'Maar evenzeer bestaat het risico dat sommige nieuw voorgestelde quota in de tweede helft van het decennium te hoog zullen blijken (cf. degressiviteit), en de ontwikkeling in de praktijk niet zal kunnen volgen waardoor het systeem nodeloos duur wordt door de aanrekening van de boetes.' SERV-advies van 5 juli 2010 over ontwerpbesluit aanpassingen WKK-certificatensystemen.

⁵ Er werden niet systematisch prognoses gemaakt van het aantal uit te reiken certificaten in komende jaren op basis van het geïnstalleerd vermogen, om die te confronteren met de toekomstige quota. De impact van een nieuw of gewijzigd ondersteuningsbeleid op de quota werd meestal niet becijferd. De cijfers over het aantal toegekende certificaten komen vrij laat beschikbaar waardoor de precieze verwachte overschotten laat te berekenen zijn. En enkele belangrijke marktindicatoren worden niet opgevolgd of bekend gemaakt, zoals de prijzen afgesproken in nieuwe lange termijncontracten, de werkelijke verkoopprijzen, het aantal aanbieders van certificaten dat geen koper vindt, en de certificaten toegekend aan certificaatplichtige versus niet-certificaatplichtige partijen.

⁶ Dat geldt voor exploitanten van installaties waarvoor er geen of onvoldoende minimumsteun geldt (zie tabel in bijlage, o.m. installaties op het transmissienet), wiens lange termijncontract ten einde is, die geen link hebben met een leverancier (de zogenaamde niet-geïntegreerde spelers) en die gevoelig zijn voor cashflowproblemen. Wegens gebrek aan cijfergegevens is het moeilijk in te schatten welke installaties precies door de overschotten in de problemen zijn gekomen (of dreigen te komen) en over welk aandeel van de certificatenmarkt het gaat.

⁷ Biomassa-installaties, in het bijzonder biogasinstallaties, lopen het meest risico op stillegging gezien de relatief hoge exploitatiekosten. Voor windenergie is de elektriciteitsprijs meestal voldoende om variabele kosten te dekken. Ook must-run-installaties zullen blijven draaien, zoals afvalverbrandingsinstallaties of WKK's met een dwingende warmtevraag.

- De overschotten verslechteren daardoor ook het (reeds penibele⁸) investeringsklimaat voor nieuwe investeringen die afhankelijk zijn van certificatenverkoop via de markt.
- Het investeringsincentive verschuift van goedkopere technologieën naar technologieën met hoge minimumsteun. Die verschuiving komt niet noodzakelijk overeen met de vanuit een breed duurzaamheidsperspectief⁹ gewenste productiemix.
- De huidige marktsituatie biedt (bepaalde¹⁰) leveranciers de mogelijkheid om goedkoper aan hun certificatenverplichting te voldoen (al blijft het steeds onduidelijk of en hoe dit aan de eindverbruiker wordt doorerekend¹¹).
- De overschotten kunnen leiden tot bijkomende kosten voor de distributienetklanten, omdat meer certificaten aan netbeheerders worden aangeboden voor opkoping aan minimumprijzen, terwijl netbeheerders deze niet of aan lage prijzen weer op de markt kunnen verkopen. Dat betekent prefinancieringskosten voor banking en meer doorrekening via distributienettarieven¹². Het betekent ook dat in het huidige hybride systeem (dat quota met een marktsysteem combineert met minimumsteun) producenten van groene stroom en/of WKK die eveneens als certificaatplichtige partij actief zijn, hun certificaten kunnen aanbieden voor opkoop aan minimumprijs en ze vervolgens aan een lagere marktprijs opnieuw kunnen aankopen om ze in te leveren voor de quotumplicht om zo een meerwaarde te boeken.

Een **bijsturing** van het ondersteuningssysteem is dus noodzakelijk. Volgens de raden moeten er twee zaken gebeuren. Ten eerste moeten de huidige overschotten snel maar doordacht worden weggewerkt. Ten tweede moeten maatregelen worden genomen om te vermijden dat de problematiek van structurele overschotten zich in de toekomst zou herhalen.

In de beide gevallen moet de gekozen oplossing maximaal kaderen binnen de ruimere evaluatie van het hernieuwbare energiebeleid en de geplande herziening van de certificaten systemen. Een aanpassing van het ondersteuningssysteem is immers ook zonder de problematiek van de overschotten noodzakelijk om op de meest effectieve (met maximalisering van sociaal-economische en milieubaten), kostenefficiënte en recht-

⁸ O.a. de aanhoudende onduidelijkheid over het toekomstige groenestroombeleid, zorgt bv. voor een onzeker investeringsklimaat voor hernieuwbare energieproducenten.

⁹ Rekening houdend met de kosten, sociaal-economische baten, milieueffecten, andere duurzaamheidscriteria.

¹⁰ Dit geldt voor leveranciers die (nog) certificaten aankopen op de markt. Voor de transacties ingevolge lange termijncontracten waarvoor de aankoopprijs niet gerelateerd is aan de marktprijs, heeft de prijsdaling van de certificaten geen effect.

¹¹ Het energiedecreet voorziet dat de VREG de doorrekening van leveranciers controleert, maar het zal "steeds onduidelijk zijn hoeveel de quotumplicht de leveranciers werkelijk kost en hoeveel de leveranciers werkelijk doorrekenen". SERV- Minaraad-advies hernieuwbare energie, 16/17 november 2011, blz. 89.

¹² In de praktijk gebeurt dit nog maar alleen voor certificaten van PV-certificaten en WKC-certificaten, al zouden aanvragen tot opkoping door netbeheerders ook voor biogasinstallaties lopend zijn. Door de nu opgekochte WKC zal vroeg of laat 7 mio euro in de distributienettarieven terecht komen. Als alle biogascertificaten toegekend in 2011 zouden worden opgekocht, zou naar schatting 4 à 8 mio extra doorerekend worden via distributienettarieven. Als netbeheerders voor hun opgekochte PV-certificaten 15 euro per stuk minder zouden krijgen bij verkoop, zou het gaan over 13 mio euro extra financiering via distributienettarieven. Deze extra druk op de distributienettarieven is beperkt t.o.v. de extra druk door de minimumsteun voor PV: 522 mio euro gecumuleerd sedert 2008 (zie bijlage). Inschatting bankingkosten: cf. infra.

vaardige manier de hernieuwbare energiedoelstellingen voor 2020 en verder te halen¹³. Bovendien is een globale evaluatie nodig van de hernieuwbare energiedoelstellingen voor 2020 en verder, van de rol van het groenestroom- en WKK-certificatensysteem hierin (ten opzichte van andere mogelijke groenestroom- en WKK-maatregelen en groene warmtemaatregelen) en van de gewenste hernieuwbare energiemix.

3. Aanbevelingen inzake overschotverwijdering

Pak huidige overschotten snel maar doordacht aan

Een **snelle maar doordachte beslissing** over de huidige certificatenoverschotten is nodig omdat de problematiek al enkele jaren aansleept, de nadelen ervan toenemen en het even kan duren vooraleer oplossingen daadwerkelijk voelbaar zijn op het terrein.

Een snelle beslissing neemt niet weg dat die goed overwogen en onderbouwd moet zijn. Als de oplossing onvoldoende effectief is, zullen er immers structurele overschotten blijven. Is de oplossing te sterk, dan zorgt die voor onnodige kosten¹⁴. Dit vergt in aanvulling op het VREG-advies enige bijkomende analyse en een open discussie over de aanpak van de certificatenoverschotten. Dat is ook belangrijk voor het draagvlak voor de oplossing die uiteindelijk zal worden gekozen.

Een snelle beslissing die tegelijk goed overwogen en onderbouwd is, is volgens de raden op korte termijn mogelijk als de focus ligt op de juiste vragen en aspecten die moeten worden bekeken. Deze worden hieronder opgesomd.

Kader de keuze zoveel mogelijk in de geplande fundamentele herziening

De beslissing over de aanpak van de huidige structurele certificatenoverschotten kadert best zoveel mogelijk in de **ruimere evaluatie en geplande herziening** van de certificaten systemen. Immers, de keuze voor de Q- dan wel de NQ-optie¹⁵ bepaalt welke oplossingen voor de overschotten mogelijk zijn en relevant blijven (zie de tabel hierna); en omgekeerd kan de oplossing van de overschotten bepaalde opties interessanter of minder interessant maken¹⁶. In die zin verdient een globale herziening, die tegelijk de huidige structurele overschotten en de andere verbeterpunten in de certifica-

¹³ Zie SERV, Minaraad, 16/17 november 2011, Advies hernieuwbare energie.

¹⁴ Quota die te veel worden verhoogd in vergelijking met de mogelijkheden in de praktijk om nieuwe installaties te voorzien of opkoop- of bankingregelingen die te veel certificaten uit de markt halen, creëren een tekort aan certificaten waardoor de prijs stijgt tot dichtbij de boeteprijs en waardoor leveranciers een boete opgelegd krijgen, hetgeen het ondersteuningssysteem nodeloos duur maakt.

¹⁵ Een uitgebreide beschrijving van de Q- en NQ-optie is opgenomen in het advies van 16/17 november 2011.

¹⁶ Verlaat men bv. de quotumplicht en kiest men voor volledige opkoping (NQ-optie), dan vervalt de problematiek van overschotten automatisch en zijn quotumaanpassingen niet meer relevant. Kiest men voor een quotasysteem met doorgedreven banding (Q-optie), dan moeten quotumverhogingen met banding rekening houden. Een versterkte opkoping om overschotten weg te werken kan de marktwerking op de certificatenmarkten verminderen (prijsniveau wordt ondersteund, evenwicht wordt hersteld, maar het marktvolume verkleint). Aangezien marktwerking een belangrijke voorwaarde is voor het goed functioneren van een quotumsysteem, kan een uitgebreide opkoping het pleidooi voor de NQ-optie versterken.

tensystemen aanpakt, de voorkeur boven een getrapte benadering die eerst een ad-hoc-oplossing voorziet voor de overschotten, en pas daarna de globale herziening uitwerkt. In het geval toch een getrapte benadering wordt gevolgd, kadert de ad-hoc-oplossing best al in de richting van de globale herziening, voor zover die al beslist is.

Verder past de aanpak van de huidige overschotten best in een evaluatie van het ambitieniveau van de hernieuwbare energiedoelstellingen, van de rol van het groenestroom- en WKK-certificatensysteem hierin en van de gewenste mix (cf. infra). Want ook de keuze van de te ondersteunen energietechnologieën én de hoogte van die steun zal mee bepalen hoe het aantal certificaten de komende jaren evolueert.

Bekijk en vergelijk alle alternatieven

De raden menen dat alle beleidsopties om de **huidige** overschotten uit de markt te nemen moeten worden vergeleken. Met name kunnen quotumverhogingen, opkoping (en vernietiging) van certificaten en banking van certificaten overschotten doen verdwijnen.

- **Een quotumverhoging** verhoogt het aantal in te leveren certificaten bij een volgende of een aantal volgende certificatenronde(s) en neemt zo de overschotten via de leveranciers uit de markt. In dat geval moet tegelijkertijd nagegaan worden of ook een structurele quotumverhoging voor de daarop volgende jaren aangegeven is - bv. omdat de investeringen een hoger pad volgen of omdat het aandeel van de GSC-quota in de realisatie van de Europese hernieuwbare energiedoelen voor 2020 moet toenemen, na afweging van alternatieven (hoger aandeel groene warmte, energie-efficiëntie, ...) en rekening houdend met de impact van de verwachte kosten en baten en de gewenste productiemix (cf. infra). Wil men bv. de gemiddelde jaarlijkse GSC-aangroei van de afgelopen jaren in de toekomst handhaven, dan moeten de quota voor alle inlever rondes verhogen en geleidelijk stijgen naar 15,60% in 2021. Wil men de nationale streefcijfers voor groene stroom (20,9% in 2020) lineair toepassen op het Vlaamse GSC-systeem, dan zou het GSC-quotum in 2021 23,01% worden¹⁷.
- Bij **opkoping en vernietiging van certificaten** kopen netbeheerders of een andere opkoopinstantie overschotten uit de markt om ze te vernietigen. Die opkoping kan, rekening houdend met verdelingseffecten, gefinancierd worden via netbeheerders, leveranciers (bv. na doorrekening via opkoopinstantie) of via een andere weg (cf. infra, p. 14). De opkoping en vernietiging kan betrekking hebben op een deel van de certificaten (bv. de PV-certificaten) of op alle certificaten (deze variant is in feite de NQ-optie die alle certificaten opkoopt en de quotumplicht schrap¹⁸).
- **Banking** impliceert dat netbeheerders of een andere instantie certificaten tijdelijk bijhouden om ze later terug op de markt te brengen als het onevenwicht vanzelf of door een of andere tussenkomst verdwenen is.

¹⁷ Telkens zonder rekening te houden met eventuele banding (zie bijlage). De huidige degressiviteit werd constant verondersteld. Bij lineaire doorrekening wordt verondersteld dat er geen andere Vlaamse steuninstrumenten worden ingezet om de ontwikkeling van groene stroom te steunen. Er werd ook geen rekening gehouden met wind-offshore.

¹⁸ Cf. SERV, Minaraad, Advies hernieuwbare energie, 16/17 november 2011.

Enkele opties voor de aanpak van certificatenoverschotten

Basisoptie	Variant	Optie ¹⁹
Quotumverhoging	Quotumverhoging met het oog op wegwerking van het overschot : Een quotumverhoging kan in het huidige systeem de inleververplichting verhogen om het overschot aan certificaten te laten verdwijnen bij de volgende inleverronde(s).	H
	Quotumverhoging met het oog op wegwerking van het overschot en introductie van banding (Q-optie) .	Q
	Quotumverhoging met het oog op wegwerking van het overschot en ev. structurele quotumverhoging (bv. als investeringen ander pad volgen of als aandeel van GSC-quota in hernieuwbare energiedoelen moet toenemen).	H, Q
Opkoping (en vernietiging)	Vernietiging van door netbeheerders opgekochte certificaten. Deze optie impliceert dat certificaten opgekocht door netbeheerders, niet meer terug op de markt komen (en dus volledig via nettarieven gefinancierd worden). Deze optie moet gecombineerd worden met andere opties als het overschot groter is dan het aantal certificaten die in handen komen van netbeheerders.	H, Q
	Versterkte opkoopregeling door netbeheerders (met vernietiging): Deze optie haalt de certificaten opgekocht door de netbeheerders uit de markt én versterkt de opkoopregeling, bv. naar alle certificaten, waarbij ook van installaties aangesloten op het transmissienet of installaties ouder dan 10 jaar voor opkoping kunnen opteren. Deze piste kan een stap zijn in de geleidelijke overgang naar een NQ-optie.	H, Q, NQ
	Exclusieve/verplichte opkoopregeling door netbeheerders (niet via de markt): Deze optie voorziet voor bepaalde certificaten enkel opkoping; de betrokken exploitanten kunnen hun certificaten niet (meer) op de markt te verkopen. Deze optie kan verzekeren dat de betreffende certificaten effectief uit de markt verdwijnen. Een dergelijke verplichte opkoopstrategie kan ook preventief toegepast worden op certificaten van grote (nieuwe) installaties, om schokeffecten door die installaties op de markt te vermijden.	H, Q, NQ
	Opkoping (en vernietiging) van een deel van de certificaten door een andere opkoopinstantie gefinancierd via een bijdrage door leveranciers, of via netbeheerders (of een andere piste) . Deze optie introduceert een nieuwe opkoopinstantie, waarvan de kosten kunnen doorgerekend worden via de nettarieven, via de leveranciers of via een andere optie. Doorrekening via leveranciers kan door hen te verplichten een deel van de opkoopkosten te dragen. Maar ook andere (co)financieringspistes kunnen onderzocht worden, rekening houdend met hun verdelingseffecten.	H, Q, NQ
	Opkoping en vernietiging van alle certificaten (ofwel door netbeheerders of door een andere instantie). Deze zogenaamde NQ-optie schrapt de quotumplicht en de daarmee verbonden markt en lost de daarmee inherent verbonden onevenwichten op, maar vereist wel dat enkele randvoorwaarden gerespecteerd worden ²⁰ .	NQ
Verplichte banding	Marktactoren (bv. netbeheerders) kunnen verplicht worden om certificaten pas later op de markt te brengen wanneer de overschotten al dan niet door overheidstussenkomst bv. in het steunhoogte en steunduur verdwenen zijn.	H, Q
	Marktactoren kunnen verplicht worden om de opkoopkost van certificaten pas later door te rekenen .	H, Q, NQ

De raden vragen om deze drie opties voor het wegwerken van de huidige overschotten (met hun varianten, zie tabel) te vergelijken op hun effectiviteit, kostenefficiëntie, rechtvaardigheid en impact op de marktwerking. Effectieve oplossingen kaderen in de visie op het groenestroombeleid en zijn juridisch sluitend implementeerbaar en kunnen liefst snel en in één keer overschotten uit de markt nemen. Kostenefficiënte oplossingen

¹⁹ H: huidig hybride systeem, Q: quotumsysteem met volledig banding, NQ-optie: veralgemening minimumsteun en schrapping van quotumplicht. Voor een meer uitgebreide bespreking van de opties: zie cf. SERV-Mina-advies november 2011.

²⁰ Zoals opvolging van de effectiviteit en kosten(efficiëntie), baten en verdelingseffecten, om te vermijden dat de doelstellingen niet gehaald worden of dat doelstellingen zodanig overschreden worden dat de kosten onaanvaardbaar hoog worden. Deze randvoorwaarden voor het goed functioneren van deze NQ-optie werden beschreven in het SERV-Mina-advies van november 2011.

nemen net genoeg certificaten uit de markt om de overschotten op te lossen en beperken de overschotkosten aan de eindverbruiker. Rechtvaardige oplossingen pakken eerst de overschotten aan die de meeste problemen veroorzaken en houden bij de doorrekening rekening met verdelingseffecten die gepaard gaan met de kostenverhoging en met de impact op de concurrentiepositie van de diverse ondernemingen en op de koopkracht van de diverse types gezinnen. Ook is het belangrijk dat de oplossing de marktwerking op de elektriciteits- en certificatenmarkten zo weinig mogelijk verstoort.

Verzamel enkele bijkomende gegevens

Om een goede beslissing mogelijk te maken is het nodig dat de VREG op korte termijn nagaat **waar het certificatenoverschot zich bevindt** en over welke certificaten het gaat (geldigheidsduur, toepassing, ...). De aard van de overschotportefeuille is immers bepalend voor de vereiste oplossing. Zo is opkoping van certificaten urgent als (deel)oplossing voor het certificatenoverschot als blijkt dat veel 'overschot' in handen is van (niet-geïntegreerde) groene stroomproducenten of dat voor de certificaten op overschot onvoldoende minimumsteun geldt of de geldigheidstermijn bijna verlopen is. Op dat moment kan opkoping immers sneller (en efficiënter)²¹ dan andere opties juist die certificaten uit de markt nemen die voor de meeste problemen zorgen, al hangt veel af van de concrete opkoopmodaliteiten.

Daarnaast moeten de **prefinancieringskosten** van banking nader worden bekeken om na te gaan of de bankingoptie verantwoord is. De vraag is immers of het voordeel van een meer gespreide doorrekening van kosten door banking de bijkomende prefinancieringskosten verantwoordt. Daarvoor moet het antwoord op volgende vragen positief zijn:

- Zijn de prefinancieringskosten beperkt? Als netbeheerders certificaten moeten banken, moeten zij de verkoopopbrengst van de certificaten voorfinancieren. Die prefinancieringskost zal afhangen van de meerjarentariefpraktijk voor netbeheerders en de mate waarin opkoopkosten al doorgerekend worden tijdens de bankingperiode²².
- Is een tariefschok voor consumenten problematisch? Banking kan een eenmalige sterke stijging van de kosten voor eindconsumenten vermijden door een meer gespreide doorrekening van de kost van de overschotoplossing. Of zo'n tariefschok echt een probleem is, hangt o.a. af van de omvang van de

²¹ Quotumaanpassingen kunnen overschotten pas wegwerken bij de volgende inleverronde, die bij een niet-retro-actieve quotumaanpassing minstens 15 maanden op zich laat wachten. Anticiperend op quotumaanpassingen kan de prijs zich in theorie vroeger herstellen, maar in de praktijk wordt een groot deel van de certificaten pas verhandeld vlak voor de inleverronde. Een opkoopregeling of een bankingregeling kan sneller werken. Ook kan opkoping (en vernietiging), aansluitend bij de huidige minimumsteunregeling, exclusief worden voorzien voor groene stroomproducenten. Bij een quotumaanpassing zijn er de mogelijke inefficiënties verbonden met de doorrekening van de kosten van de verhoogde certificaatverplichting door de leveranciers, terwijl een opkoopregeling de kosten kan beperken tot de reële kosten. Bij opkoping door de netbeheerders worden (althans voorlopig) de opkoopkosten wel gefinancierd via de nettarieven en dus enkel door de DNB gebruikers. Bij banking zijn er prefinancieringskosten.

²² In een worst-case-scenario zou de prefinancieringskost voor het GSC-overschot dat netbeheerders nu in portefeuille hebben (dit aantal kan nog stijgen), 27 mio euro per jaar bedragen. Dit scenario gaat ervan uit dat netbeheerders die kosten nog niet doorrekenden in de nettarieven. Dat is niet het geval, maar het is onduidelijk welk aandeel van de opkoopkosten al doorgerekend werd.

kostenstijging²³, de verhouding tot de kosten in de daaropvolgende jaren en het profiel van de eindverbruiker (bv. blootgesteld aan internationale concurrentie, gezinnen in energiearmoede, ...).

- Is verschuiving van kosten naar de toekomst verantwoord? Het kan verantwoord zijn om overschotten te banken als een verlaging van de huidige kosten verwacht wordt, bv. door het invoeren van eindigheid van certificaten. Het kan echter onverantwoord zijn om (met prefinancieringskosten verhoogde) kosten naar de toekomst te verschuiven als consumenten dan sowieso al geconfronteerd worden met stijgende kosten, bv. door het stijgende ambitieniveau voor groene stroom, de extra kosten voor de netaanpassingen en de uitbouw van flexibele productiecapaciteit, opslag en interconnectie.

Respecteer de engagementen t.a.v. bestaande installaties en actoren

Als overschotten uit de markt worden genomen, is het belangrijk dat de **aangegane engagementen** ten aanzien van bestaande installaties en actoren gerespecteerd worden en dat te allen tijde de minimumsteun gerespecteerd wordt²⁴. Dat is noodzakelijk om de rechtszekerheid van de betrokkenen te garanderen, onnodige rechtszaken te vermijden en de stabiliteit van het systeem te verzekeren.

Bewaak de impact op de eindafnemers

Elke overschotoplossing verhoogt de facto het ambitieniveau en dus ook de kosten maar ook de baten van het beleid. De impact daarvan op de verschillende categorieën **eindafnemers** moet bewaakt worden. Dat impliceert dat de impact van de kostenstijging op de competitiviteit van (diverse groepen) bedrijven en op de koopkracht van (diverse types) huishoudens wordt bekeken. Hiervoor is benchmarking van de energiekosten met de buurlanden cruciaal (of nog beter maar op korte termijn moeilijker te realiseren: een Europees *level playing field*). In zo'n benchmarking moet er op een correcte manier vergelijkbare zaken op vergelijkbare manier worden vergeleken. De kostenimpact van een verhoogd ambitieniveau in het groene stroombeleid moet steeds afgewogen worden ten opzichte van de baten ervan voor de eindverbruikers, voor de economie (verminderde afhankelijkheid van (duurder wordende) fossiele brandstoffen, ...) en voor het milieu (verminderde CO₂-uitstoot).

Als de kostenverhoging voor bepaalde (groepen) bedrijven of huishoudens onaanvaardbaar hoog wordt, is het aangewezen om diverse remediëringsopties te vergelijken op hun effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid. Het is dan ook uiterst belangrijk de verdelingseffecten van de verschillende opties voor de verschillende eindafnemers in kaart te brengen (gezinnen, KMO's, grote bedrijven). Mogelijke remediëringsopties (met hun onderlinge combinaties waar mogelijk) die bekeken kunnen worden zijn o.a. de volgende.

²³ Een overschotverwijderende quotumaanpassing die in één keer (zonder banking) gebeurt, zou bv. de groene stroombijdragen tussen 2011 en 2012 met naar schatting 75% laten toenemen (bij een quotumverhoging van 8% in 2011 naar 14% in 2012, zonder verhoogde banding van certificaten - zie bijlage).

²⁴ Art. 7.1.6 §3 en 7.1.7 §3 van het energiedecreet bepalen dat als de minimumsteun door een beslissing van de Vlaamse overheid niet langer wordt toegekend, de Vlaamse Regering de geleden schade voor bestaande installaties vergoedt. Art. 7.1.7 §4 bepaalt verder dat als de marktwaarde van de warmtekracht-certificaten door een beslissing van de Vlaamse Regering tot minder dan 27 euro daalt, de Vlaamse Regering de geleden schade vergoedt voor kwalitatieve warmtekrachtinstallaties die aangesloten zijn op het transmissienet, die minder dan tien jaar in dienst zijn.

- **Een andere verdeling binnen het certificatensysteem tussen de doelgroepen.** Men kan ervoor kiezen om de kosten voor een bepaalde doelgroep te laten dalen, maar dan zullen de kosten voor de andere doelgroepen moeten stijgen om eenzelfde reële doelstelling te halen²⁵, tenzij dit op een andere manier gecompenseerd wordt (zie verder).

Binnen de Q-optie kan dit op verschillende manieren:

- Een *versterkte degressiviteit* van de certificatenplicht. Dat zou leveringen aan grote energie-intensieve bedrijven meer dan nu²⁶ vrijstellen van de certificatenverplichting (en zoals gezegd het aandeel van de inspanningen voor de andere doelgroepen verhogen).
- Een *alternatieve afbakening van de klanten* waarvoor een verlaagde certificatenplicht geldt. Daardoor zouden meer klanten (bedrijven en eventueel bepaalde types huishoudens) dan nu voor de verlaagde certificatenplicht in aanmerking kunnen komen. Dat kan bv. door de absolute drempels te verlagen of door andere criteria te gebruiken zoals activiteit, energieprestaties of energie-intensiteit, beschermde klant, ...

Binnen de NQ-optie zijn er alternatieve verdeelsleutels in de financiering mogelijk. Immers, in het geval dat een (deel van de) kosten niet via de leveranciers wordt gefinancierd, maar via *nettarieven, algemene middelen of andere manieren* (bv. *nucleaire rente*), beschikt de overheid over de mogelijkheid om een (*alternatieve*) *verdeelsleutel* tussen bedrijven en gezinnen of tussen bedrijven of gezinnen onderling vast te stellen.

- **Een remediëring of compensatie buiten het certificatensysteem.**
- **Een andere toekenning van de vrijstellingen of kortingen binnen een doelgroep**, zoals een *andere ordening van de kortingspercentages*. Voor de klanten waarvoor een verlaging van de certificatenplicht aangewezen wordt geacht, kan de toe te kennen korting aan die klant anders over de verbruiksschijven van die klant worden verdeeld, analoog met de situatie in buurlanden. De kortingspercentages die gelden voor de eerste verbruiksschijf van een klant (bv. de eerste 50% van het verbruik), zouden bv. kunnen verschillen van die voor de volgende verbruiksschijven van die klant.

Eindafnemers moeten daarnaast geïnformeerd worden over de stijgende kosten en baten van de overschotoplossing. Juiste communicatie over kosten en baten is belangrijk voor het draagvlak voor hernieuwbare energie.

Vermijd asymmetrische informatieverspreiding

Het is belangrijk dat iedereen gelijke en gelijktijdige toegang heeft tot informatie over de stand van zaken van de onderhandelingen over de aanpak van de overschotten. Immers, partijen die sneller zicht hebben op een eventuele quotumverhoging of de introductie van banking of een opkoopplicht, kunnen hierop anticiperen en voordeel halen uit deze voorkennis.

²⁵ Als men het aantal vrijgestelde leveringen zou verdubbelen van 4,24 TWh naar 8,48 TWh moet het quotum in 2021 17,34% worden (zie bijlagen).

²⁶ Nu wordt de certificatenplicht voor de schijf tussen 20 en 100 GWh verminderd met 25 procent en de schijf boven 100 GWh met 50 procent. Men veronderstelt dat grote klanten voldoende onderhandelingskracht hebben een korting van leveranciers te verkrijgen die overeenkomt met deze vrijstelling. De degressiviteit geldt immers voor de leverancier. Het is onduidelijk in hoeverre dat voordeel ten goede komt aan de betrokken bedrijven.

4. Aanbevelingen inzake overschotpreventie

Pak alle oorzaken aan

Naast snelle verwijdering van de huidige overschotten is een aanpak nodig die **alle oorzaken** van de certificatenoverschotten aanpakt zodat structurele overschotten in de toekomst worden vermeden. In zo'n aanpak moet aandacht zijn voor de onderstaande aandachtspunten.

Zorg dat de systeemherziening structurele onevenwichten vermijdt

Bij de aangekondigde **herziening van de certificaten systemen** is expliciete aandacht nodig voor de problematiek van structurele onevenwichten. In de NQ-optie verdwijnen de onevenwichten automatisch met het quotum en de daarbij horende certificatenmarkt maar de randvoorwaarden voor het goed functioneren van deze optie moeten wel gerespecteerd worden²⁷. De uitdaging is tevens om de overgang naar deze optie juridisch-sluitend te regelen, vooral voor de certificaten in handen van leveranciers, en om te zorgen voor een billijke verdeling van de kosten en baten²⁸. Bij het behoud van de quotumplicht en de bijhorende certificatenmarkt (Q-optie), zijn er mechanismen nodig die toelaten om in de toekomst structurele onevenwichten op de markten systematisch aan te pakken, liefst zonder negatieve neveneffecten²⁹.

Actualiseer het ambitieniveau

De raden vragen om het ambitieniveau voor groene stroom en WKK voor 2020 (en daarna), samen met dat voor energie-efficiëntie en groene warmte, te actualiseren en om het indicatieve aandeel van de verschillende toepassingen hierin te bepalen conform de gewenste mix. Steunmechanismen moeten zich hier immers op kunnen enten. In de Q-optie is een ambitieniveau cruciaal om de juiste quota te kunnen bepalen en zo onevenwichten te vermijden. Ook in de NQ-optie is een indicatief ambitieniveau nodig als toetssteen voor de effectiviteit van de ondersteuning. Bij de bepaling van deze ambitieniveaus is het belangrijk dat ze in overeenstemming met de Europese doelstellingen, en om achtereenvolgens het ambitieniveau te bepalen voor groene stroom en WKK, energie-efficiëntie en groene warmte voor 2020, de ambities van de certificaten systemen en de indicatieve doelen voor de diverse toepassingen(zie kader).

²⁷ Zoals een nauwe opvolging van de effectiviteit en kosten(efficiëntie), baten en verdelingseffecten. Deze randvoorwaarden voor de NQ-optie werden beschreven in het SERV-Mina-advies van 16/17 november 2011.

²⁸ Indien de opkoop wordt gefinancierd via de nettarieven, vragen de raden deze kosten door te rekenen in de nettarieven voor het distributie- én het transmissienet, zodat ook transmissiekanten meebetalen aan de kosten van het certificatenstelsel, volgens een kostenverdeling tussen bedrijven en gezinnen die de politieke overheid vastlegt (SERV-Mina-advies, 16/17 november 2011, blz. 105 – 106).

²⁹ Retro-actieve en automatische quotumaanpassingen hebben bv. nadelen voor leveranciers, die deze verhoogde quotumaanpassing niet aanrekenden bij de leveringen. Zie kader blz. 95 in Advies Hernieuwbare Energie van 16/17 november 2011.

Welke doelstellingen voor groene stroom en WKK in 2020 en daarna?

1. Kies het ambitieniveau voor groene stroom en WKK voor 2020 en daarna, samen met het ambitieniveau voor energie-efficiëntie en groene warmte, rekening houdend met een kosten-batenanalyse die zoekt naar de maatschappelijk meest efficiënte invulling van de hernieuwbare energiedoelstelling.

De aangewezen doelstelling voor **groene stroom** hangt af van het antwoord op de volgende vragen:

(1) Wat is het hernieuwbare energiepotentieel in Vlaanderen en wat is de gewenste mix? Het antwoord hierop vereist een actuele en neutrale potentieelstudie, marginale kostencurves voor groene stroom en hernieuwbare energie, en een analyse van de directe en indirecte baten en kosten van (meer) groene stroom en hernieuwbare energie. Een visie op de gewenste mix moet indicatieve doelen opleveren voor de diverse toepassingen, die dienen als ijkpunt bij de evaluatie van het ondersteuningsbeleid en bij de opsporing van niet-financiële barrières.

(2) Hoeveel moet **groene stroom** in Vlaanderen bijdragen aan de hernieuwbare energiedoelstelling in 2020? Het is immers nog onduidelijk welk aandeel Vlaanderen moet dragen in de realisatie van de Europese 13%-hernieuwbare-energie-doelstelling voor België. Ook de verhouding tussen groene stroom, groene warmte, hernieuwbare energie in transport is nog onbeslist. Verder zijn er nog flexmex-mogelijkheden, al heeft België in zijn nationaal actieplan hernieuwbare energie aangegeven hier vooralsnog geen gebruik van te zullen maken, tenzij hierover anders beslist wordt als blijkt dat de doelstellingen binnenlands niet gehaald zullen worden³⁰.

(3) Wat is de te verwachten evolutie van het **energieverbruik** rekening houdende met de (Europese) energiebesparingsdoelstellingen? Het energieverbruik bepaalt (als noemer) immers mee hoeveel hernieuwbare energie (teller) er moet geproduceerd worden om de doelstellingen te halen.

(4) Welk ambitieniveau geldt voor groene stroom na 2020? Het is noodzakelijk om nu al aan te geven hoe Vlaanderen zal werken aan een ambitieuze Vlaamse post-2020-energiestrategie gekaderd in een Europese doelstelling en om een indicatieve post-2020-doelstelling voor groene stroom te onderbouwen, te bediscussiëren en te communiceren. Deze discussie wordt momenteel overigens ook op Europees niveau gevoerd (Cf. Energy Roadmap).

Het gepast ambitieniveau voor **WKK's** moet rekening houden met de plaats van WKK in het bredere energie-efficiëntiebeleid, in de aanpak van de ETS- en niet-ETS-emissies en in het toekomstige Europese beleid inzake WKK's³¹. Ook heeft de bevordering van energie-efficiëntie via WKK's een invloed op de hernieuwbare energiedoelstelling.

2. Definieer de ambities van de certificatsystemen

Om uit de doelstellingen voor groene stroom en WKK vervolgens de ambitieniveaus voor de certificatsystemen af te leiden, zijn volgende vragen relevant:

(1) Welke groene stroom- of WKK-ontwikkeling ondersteunt het certificatsysteem (niet)? Men kan beslissen om toepassingen geen steun (meer) te geven via het certificatsysteem, bv. omdat ze al zonder steun rendabel zijn, omdat hun toepassing verplicht werd of omdat andere instrumenten ze beter kunnen ondersteunen;

(2) Welke pad wordt gevolgd naar de 2020-doelstellingen en erna? Men hoeft immers niet noodzakelijk te kiezen voor een lineair pad naar de doelstelling³².

Indien de herziening van het certificatsysteem kiest voor de schrapping van de quotumplicht en de uitbouw van de minimumsteun (NQ-optie) volstaat het ambitieniveau als indicatief kader voor de vormgeving en opvolging van de minimumsteun. Indien men de quotumplicht met doorgedreven banding (Q-optie) kiest, moeten de ambities vertaald worden in quota. Daarvoor is het nodig om te weten hoeveel leveringen van de certificatenplicht zullen worden vrijgesteld, en hoe de gewenste groene stroomproductie of primaire energiebesparing (WKK) zich na banding zal

³⁰ Het Nationaal Actieplan hernieuwbare energie vermeldt dat: 'Indien de omstandigheden van die aard zijn dat bij tussentijdse rapportage blijkt dat de doelstellingen niet binnenlands gehaald zullen worden, kan alsnog beslist worden beroep te doen op de samenwerkingsmechanismen.'

³¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG, 22/06/2011.

³² De Europese tussentijdse doelstellingen zijn niet lineair en ook niet bindend.

verhouden tot het aantal voor te leggen certificaten. Omdat onzekerheden en informatielacunes vandaag veel te groot zijn, is het niet eenvoudig en daarom niet aangewezen om nu al jaarlijkse quota voor na 2020 vast te leggen (wat niet wegneemt dat het wel wenselijk is om indicatieve hernieuwbare energiedoelstellingen voor na 2020 vast te leggen³³, ook om meer zekerheid te geven aan investeerders voor de periode na 2020).

Zorg voor een goede opvolging en periodieke evaluatie

Het ondersteuningsbeleid moet goed worden **opgevolgd** en periodiek worden **geëvalueerd**. Zeker in Q-optie zijn meer garanties nodig voor een betere quotumbepaling, marktopvolging, marktrapportage met relevante marktindicatoren, prognoses en controles³⁴. Een periodieke evaluatie moet zowel in de Q- als de NQ-optie toetsen in welke mate het steunbeleid de gewenste hernieuwbare energiemix realiseert. Als de indicatieve doelen niet worden gehaald, kan het nodig zijn om de steunregeling bij te stellen en/of om niet-financiële barrières (zoals de vergunningenproblematiek) uit te weg te ruimen. Als de indicatieve doelen overschreden worden, moet nagegaan worden of dit te wijten is aan oversubsidiëring of aan andere factoren (zoals een te conservatieve inschatting van het potentieel). Om over- of ondersubsidiëring te detecteren en aan te pakken is een evaluatie (en eventueel aanpassing) vereist van:

- de lijst van certificaatgerechtigde installaties en de duur van de certificaattoekenning. Er zijn nu indicaties, dat – als de berekende onrendabele toppen correct zijn – sommige toepassingen (bv. bepaalde WKK-installaties³⁵ en afvalverbrandingsinstallaties) rendabel kunnen zonder certificatensteun (die een negatieve onrendabele top hebben) en dus in feite geen toekenning van certificaten (meer) vereisen. Eindigheid van de toekenning van groenestroomcertificaten moet dus overwogen worden.
- de hoogte en de duur van minimumsteun. Steun die hoger is dan de onrendabele top of langer aanhoudt dan de periode waarmee de onrendabele topbepaling rekkende, is oversubsidiëring. Een herevaluatie is o.a. dringend nodig voor de minimumsteun voor PV, omdat de steun hiervoor hoger is dan de marktprijs en omdat de bepalende parameters voor de onrendabele topbepaling voor deze technologie recent sterk wijzigden (kosten van de technologie, federale steun via fiscale aftrek). Peer review door externe deskundigen is aangewezen om de kwaliteit van de onrendabele topberekeningen te versterken. Ook moeten de gebruikte IRR's (interne rendementen) bij de onrendabele topbepaling herbekeken worden. Zeker als de marktrespons veel hoger ligt dan de gewenste respons (cf. gewenste mix), kan een verlaging van de IRR nodig zijn. Omgekeerd kan voor toepassingen die 'onderpresteren', een verhoging van de IRR overwogen worden, als de onderprestatie ten minste niet te wijten is aan andere factoren. Tot slot herha-

³³ Meer onderbouwing hiervoor in SERV, Minaraad, Advies hernieuwbare energie, 16/17 november 2011

³⁴ De gemiddelde marktprijzen zijn geen goede indicator zijn voor de marktsituatie. Marktindicatoren die de werkelijke marktsituatie beter weergeven en opvolging (en bekendmaking) verdienen, zijn: de prijzen afgesproken in nieuwe lange termijncontracten, de werkelijke verkoopprijzen (na confrontatie met gegevens van de fiscus), het aantal aanbieders van certificaten dat geen koper vindt, de certificaten toegekend aan certificaatplichtige versus niet-certificaatplichtige partijen, het aantal stilgelegde installaties en de gedaalde toekenningen van certificaten, het aantal toegekende niet aanvaardbare certificaten per technologie, ...

³⁵ volgens VITO-studie (Moorkens, I. (2010) Update onrendabele toppen van WKK installaties in Vlaanderen. Studie uitgevoerd in opdracht van VEA.): bv. STEG en gasturbines die meer dan 50% van de opgewekte elektriciteit zelf verbruiken, hebben een negatieve onrendabele top. Andere voorbeelden zie tabel 1 in het advies van 5 juli 2010 over Ontwerpbesluit aanpassingen WKK-certificatensysteem.

len de raden hun vraag naar knipperlichtprocedures om de effecten van minimumsteunbedragen systematisch op te volgen en waar nodig vlot bij te sturen³⁶.

³⁶ Advies van 16/11/2011.

Bijlagen

Deze bijlagen bevatten cijfergegevens over de omvang en de aard van de certificatenoverschotten, over de gevolgen ervan en over mogelijke oplossingen.

Omvang van de certificatenoverschotten

Onderstaande figuren 1 en 2 geven een overzicht van de certificatenoverschotten voor GSC (groenestroomcertificaten) en WKC (warmtekrachtkoppelingcertificaten). Er is een overschot aan certificaten wanneer het aantal in te leveren certificaten (voor de inleverronde) of het aantal ingeleverde certificaten (vlak na de inleverronde) kleiner is dan het aantal beschikbare certificaten. De figuren zijn gebaseerd op cijfers van de VREG. Voor de inleverronde op 31 maart 2012 werd, bij gebrek aan gegevens, een prognose gemaakt van het aantal beschikbare certificaten³⁷ en het aantal in te leveren certificaten.

De verhouding tussen het rode staafje in N-1 ten opzichte het aantal in te leveren certificaten in N (blauwe staafje) geeft aan welk aandeel van de quotumplicht ingevuld kan worden met 'oude' overschotten. Is het rode staafje in N-1 groter dan het blauwe staafje in N, dan is het overschot uit het voorgaande jaar alleen al genoeg om te voldoen aan de volgende inleveringsronde.

Figuur 3 schat in hoe lang de groenestroomcertificatenoverschotten zullen aanhouden, zonder tussenkomst, in de veronderstelling dat er geen bijkomende investeringen in nieuwe installaties komen zolang er een overschot is. Als er wel nieuwe investeringen komen (bv. voor toepassingen waarvoor er voldoende minimumsteun geldt), wordt het overschot groter en zal het langer duren vooraleer dit overschot zich door de stijgende quota in de toekomst zal oplossen. Er werd verondersteld dat het elektriciteitsverbruik de komende jaren niet zal wijzigen. Stijgt het elektriciteitsverbruik, dan worden de overschotten sneller weggevoerd. Daalt het elektriciteitsverbruik, dan zullen de overschotten langer aanhouden. Voor WKK-certificaten is er onvoldoende informatie beschikbaar om een dergelijke prognose te maken, vooral door de eindigheid in de certificaten-toekenning.

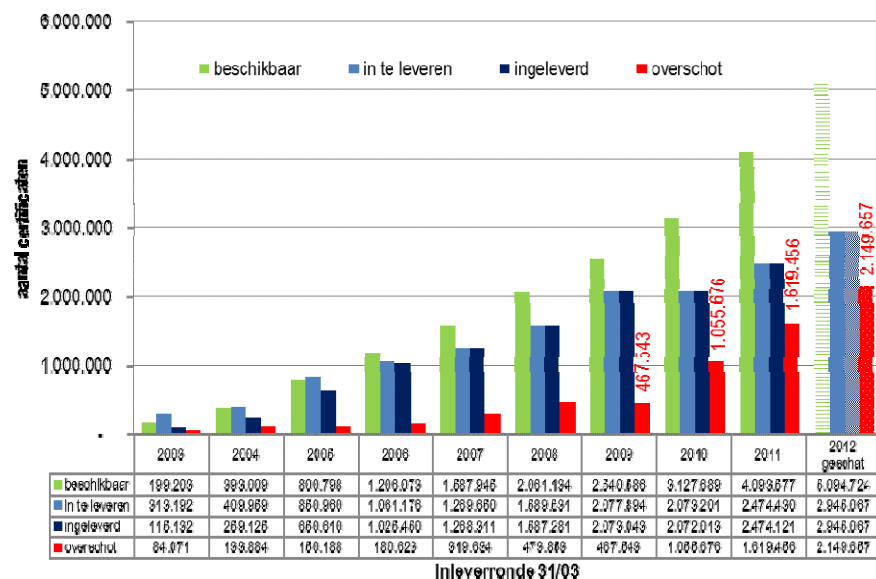
Figuren 4 en 5 geven een overzicht van het aantal toegekende certificaten per toepassing, in relatie tot het quotum.

Figuren 6 en 7 geven de wijziging weer in het aantal toegekende certificaten per toepassing tussen twee opeenvolgende jaren. Negatieve evoluties voor bepaalde categorieën kunnen te wijten zijn aan installaties die uit dienst worden genomen³⁸ of door de ingevoerde banding voor bepaalde toepassingen. Aangezien de cijfers voor 2011 voor de meeste GSC-toepassingen onvolledig zijn (of lager dan 2010) is het op basis van de beschikbare gegevens enkel voor PV-certificaten op dit moment duidelijk dat er een toename zal zijn, al kan het zijn dat die onderschat werd.

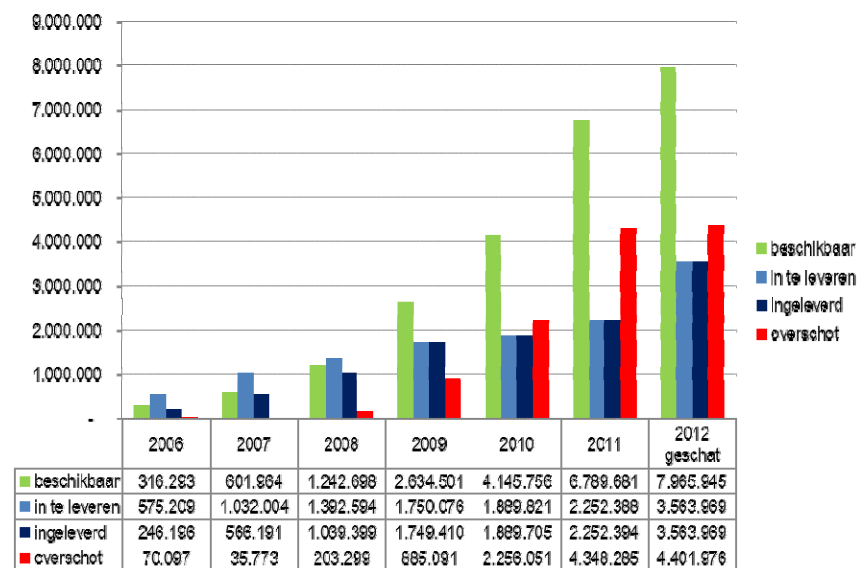
³⁷ Gebaseerd op VREG-gegevens over overschotten van voorgaande inleverrondes en een inschatting van het aantal toegekende certificaten sedertdien. Deze inschatting is gebaseerd op gepubliceerde gegevens over het aantal toegekende certificaten in 2011 tot en met oktober 2011. Voor groene stroomtoepassingen waarvoor het aantal toegekende certificaten in 2011 lager is dan 2010 (wellicht door onvolledige rapportage), werden gegevens voor 2010 gebruikt. Voor groene stroomtoepassingen waarvoor het aantal toegekende certificaten in 2011 hoger is dan in 2010 werd verondersteld dat het aantal toekenningen in november en december 2011 gelijk zijn aan die in november en december 2010.

³⁸ Er zijn geen aparte gegevens beschikbaar over het aantal toegekende certificaten aan nieuwe en aan bestaande installaties. Door de aggregatie van alle gegevens per categorie is het niet mogelijk een volledig zicht te krijgen op uitdienstnames.

Figuur 1 GSC-overshot



Figuur 2 WKC-overshot

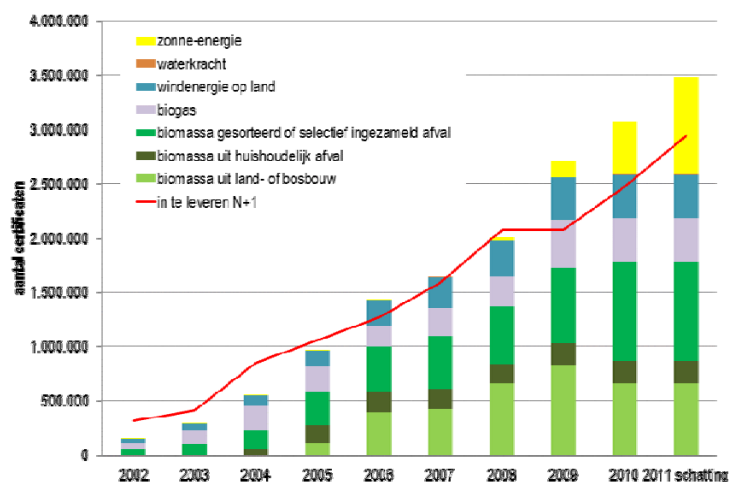


Figuur 3: Prognose beschikbare en in te leveren GSC

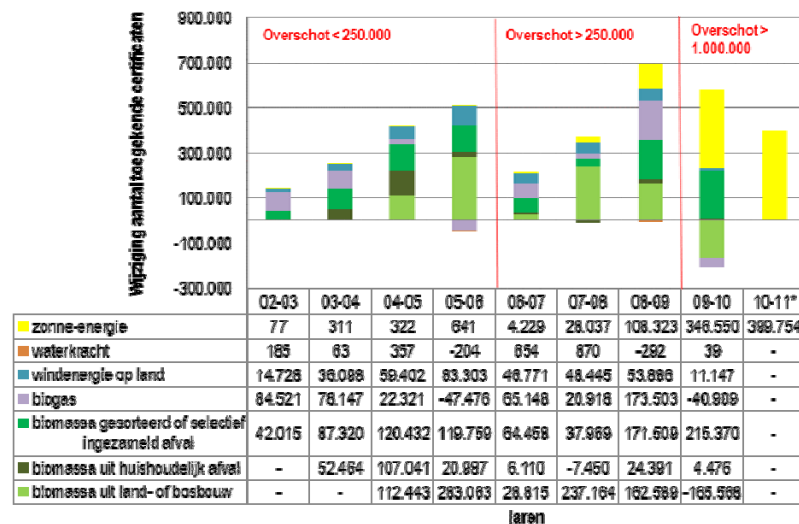


Prognose beschikbare en in te leveren WKC: niet beschikbaar

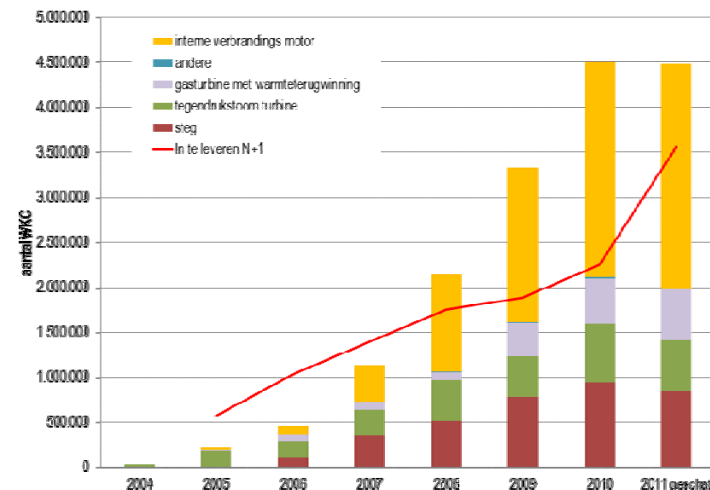
Figuur 4: Evolutie aantal toegekende GSC tov aantal in te leveren GSC (N+1)



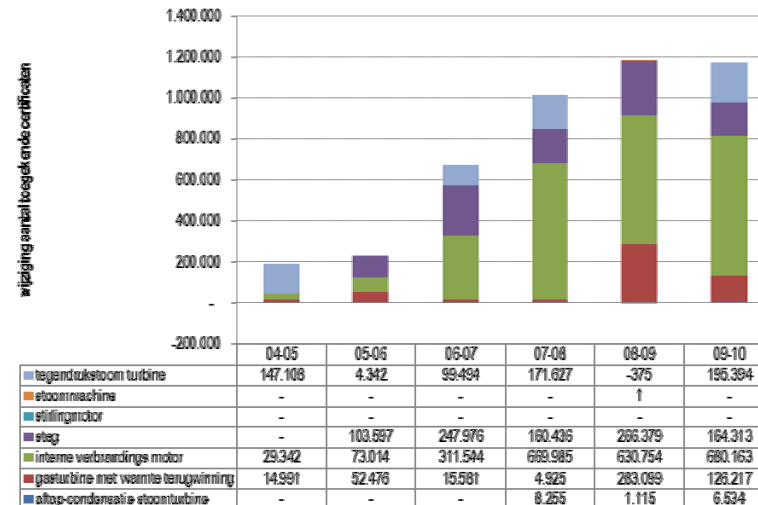
Figuur 6: Wijziging aantal toegekende GSC



Figuur 5: Evolutie aantal toegekende WKC tov aantal in te leveren WKC (N+1)



Figuur 7: Wijziging aantal toegekende WKC



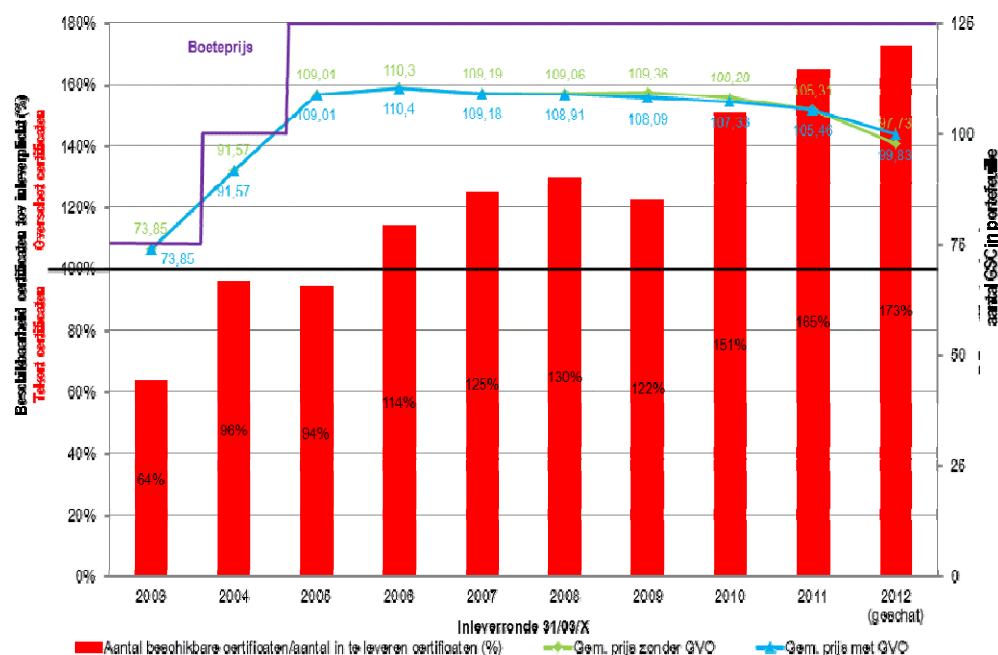
Gevolgen van de certificatenoverschotten

Hieronder zijn enkele gegevens verzameld over de effecten van de certificatenoverschotten op de prijs van certificaten, op de portefeuilles van de diverse actoren, op het investeringsincentive, op de opbrengsten voor de exploitanten wiens lange termijncontract afloopt en die hun certificaten op de markt niet meer kwijtraken, op de opkoopkosten voor de netbeheerders en op de doorrekening in de distributienettarieven.

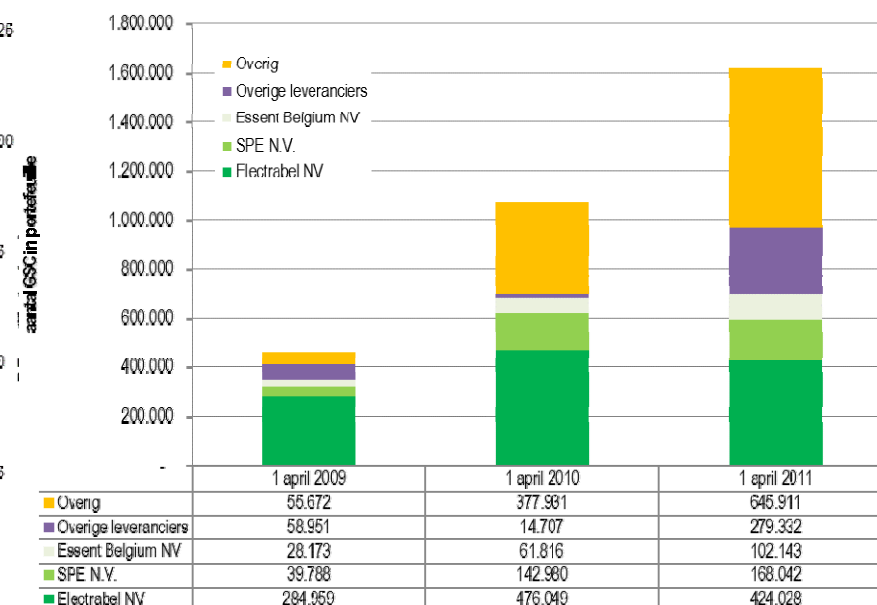
Figuur 8 geeft aan hoe de gemiddelde prijs van de verhandelde GSC met en zonder garantie van oorsprong evolueerde per inleverronde. Voor de inleverronde 31/3/2012 werden de voorlopige gepubliceerde gegevens door VREG gebruikt. De balkjes geven aan hoe groot het overschot aan GSC is.

Figuur 9 geeft aan wie houder is van overschotten aan GSC's na de inleverrondes van 31/3/2009, 31/3/2010 en 31/3/2011. Er zijn geen nadere gegevens bekend over de categorie 'overige'. Deze categorie bundelt alle niet-leveranciers; het gaat dus om netbeheerders, groene stroomproducenten (die geen leverancier zijn), traders, ...). Er zijn publiek geen gegevens bekend over de GSC's die op dit moment bij de diverse actoren in portefeuille zitten.

Figuur 8: Prijzen en overschotten GSC



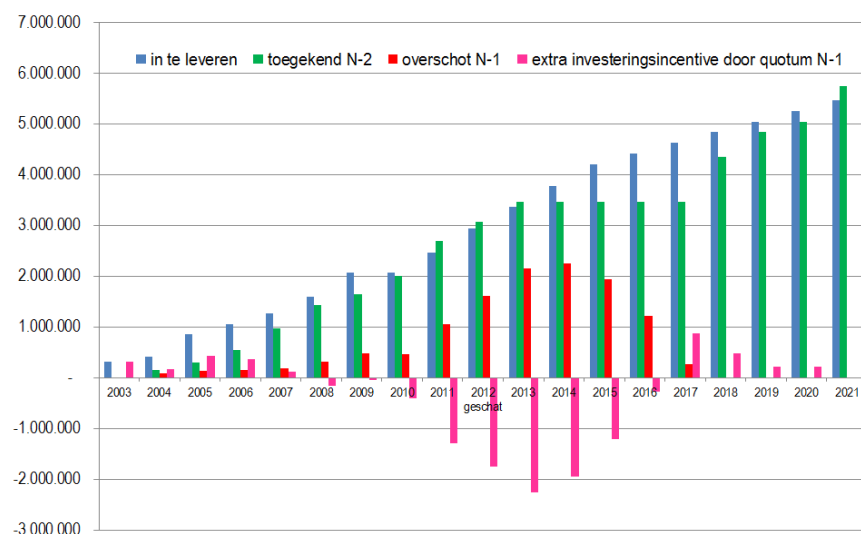
Figuur 9: Houders van GSC-overschotten in de praktijk³⁹



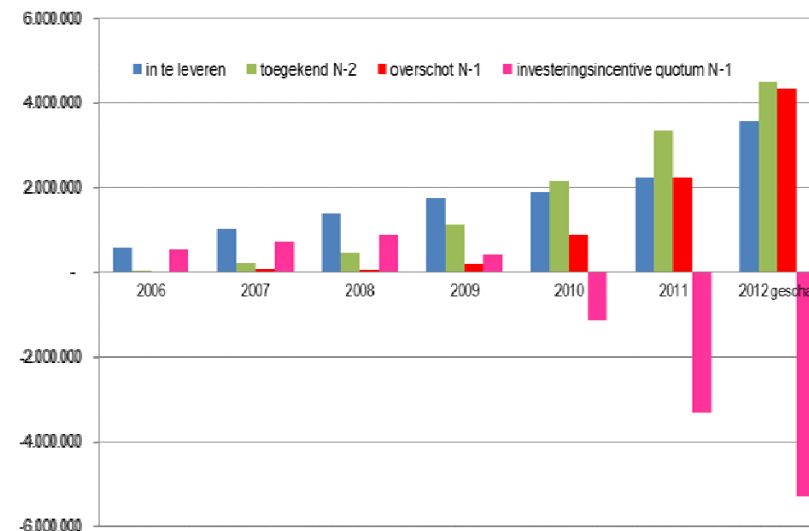
³⁹ De opgenomen gegevens over wie certificaten in portefeuille had na de inleverrondes in 2009 en 2010 zijn afkomstig uit het antwoord op parlementaire vraag nr. 285 van 23 februari 2011.

Figuur 10 en 11 tonen welk investeringsincentive er jaarlijks uitgaat van het GSC-quotum, resp. WKK-quotum. Het investeringsincentive in het jaar N-1 wordt bepaald door het aantal in te leveren certificaten in het jaar N verminderd met het overschot in het jaar N-1 en verminderd met het aantal reeds uitgereikte certificaten in N-2. Als het investeringsincentive negatief is, wil dat zeggen dat het quotum in feite aanzet tot stillegging van installaties die voor de verkoop van hun certificaten afhankelijk zijn van de markt.

Figuur 10: Investeringsincentive GSC-installaties



Figuur 11: Investeringsincentive WKK-installaties



De onderstaande tabel 1 vermeldt de geldende minimumsteun voor de diverse groenestroomcertificaten die aan netbeheerders worden aangeboden. De kleuren geven aan hoeveel de opbrengst zal dalen als de exploitant met een aflopend lange termijncontract bij een overschot zijn certificaten niet meer op de markt kan verkopen en afhankelijk wordt van minimumsteun. Voor PV-installaties is er geen verschil, omdat deze certificaten nu ook voor minimumsteun aan de netbeheerders worden aangeboden (groen). Voor installaties in het blauw zullen opbrengsten van certificatenverkoop verdwijnen als de exploitant geen nieuw verkoopcontract kan sluiten omdat er voor deze installaties geen minimumsteun is voorzien. Voor installaties in het rood gemarkeerd zullen de opbrengsten sterk dalen omdat het verschil tussen de marktprijs en de minimumprijs vrij groot is. Voor installaties in het geel/geelgroen zullen de opbrengsten minder sterk dalen omdat het verschil tussen de marktprijs en de minimumprijs beperkt is.

Het verschil tussen de minimumprijs en de marktprijs geeft ook aan voor welke certificaten het interessant wordt om ze aan netbeheerders aan minimumprijs op te laten kopen om ze vervolgens aan de verlaagde marktprijs terug te kunnen opkopen.

Tabel 1: Minimumsteun voor GSC

€/GSC	Installatie in dienst voor 01/01/2010	Installatie in dienst vanaf 01/01/2010	Installatie in dienst vanaf 01/01/2012
Distributienetinstallaties			
PV (26% van alle uitgereikte GSC 2011 ⁴⁰)	Geen verschil		
Windenergie op land, biomassa (organisch-biologische stoffen) en biogas uit organisch-biologische stoffen	€ 80 (-25,46)	€ 90 (-15,46)	€ 90 (-15,46)
Organisch-biologisch deel van restafval, stortgas (vergisting van organisch-biologische stoffen in stortplaatsen) en biogas uit afvalwaterzuiveringsslib of rioolwaterzuiveringsslib	€ 80 (-25,46)	€ 60 (-45,46)	€ 60 (-45,46)
Biogas uit vergisting van hoofdzakelijk mest- en/of land- en tuinbouwgerelateerde stromen; biogas uit GFT-vergisting met compostering	€ 100 (-5,46)	€ 100 (-5,46)	€ 110 (geen ecologiepremie) € 100 (-5,46) (ecologiepremie ontvangen)
Waterkracht, getijden- en golfslagenergie, aardwarmte	€ 95 (-10,46)	€ 90 (-15,46)	€ 90 (-15,46)
Andere technieken	€ 0 (-105,46)	€ 60 (-45,46)	€ 60 (-45,46)
Transmissienetinstallaties: 13 WKK-installaties, 3 biogasinstallaties, 5 biomassa-installaties (uit gesorteerd of selectief ingezameld afval), 1 biomassa-installatie (uit landbouw of bosbouw), 2 windinstallaties (15% van uitgereikte GSC) ⁴¹	€ 0 (-105,46)	€ 0 (-105,46)	€ 0 (-105,46)

Kwetsbaarheid bij aflopende contracten	Kans op verkoop-terugkoopbeweging
Verdwijnde opbrengst als geen nieuw marktcontract	Geen kans op verkoop-terugkoopbeweging: minimumprijs < marktprijs (€80)
Zeer sterk dalende opbrengst als geen nieuw marktcontract	Geen kans op verkoop-terugkoopbeweging: minimumprijs < marktprijs (€80)
Sterk dalende opbrengst als geen nieuw marktcontract	Kans op verkoop-terugkoopbeweging: minimumprijs > marktprijs (€80)
Matig dalende opbrengst als geen nieuw marktcontract	Veel kans op verkoop-terugkoopbeweging: minimumprijs > marktprijs (€90)
Wellicht gelijkblijvende opbrengst	Veel kans op verkoop-terugkoopbeweging: minimumprijs > marktprijs
Gelijk blijvende opbrengst (verkoop sowieso via DNB)	Geen verandering tov huidige situatie bij dalende marktprijs

Figuur 12 toont hoeveel de netbeheerders moesten betalen voor de opkoping van PV-certificaten (gele balkjes). De blauwe balkjes geven aan hoeveel de netbeheerders kregen toen ze PV-certificaten terug op de markt brachten. De rode lijn wijst op de gemiddelde prijs waaraan netbeheerders hun certificaten verkochten. De gegevens in de laatste (niet benoemde) kolom geven een inschatting van de verkoopopbrengst van alle certificaten die de netbeheerders nog in portefeuille hebben, in de veronderstelling dat zij 80 euro per certificaat kunnen krijgen. Het verschil tussen de opkoopkosten en de verkoopopbrengst komt vroeg of laat⁴² in de distributienettarieven terecht. De gecumuleerde⁴³ gegevens zijn voor 2008-2011 weergegeven in de eerste rode balk (521 mio euro) in figuur 13. De tweede staaf in figuur 13 wijst op de opkoopkost voor WKC en hoeveel daarvan vroeg of laat in de nettarieven terecht komt (7 mio). De derde

⁴⁰ Cijfers van SERV-schatting van 2011.

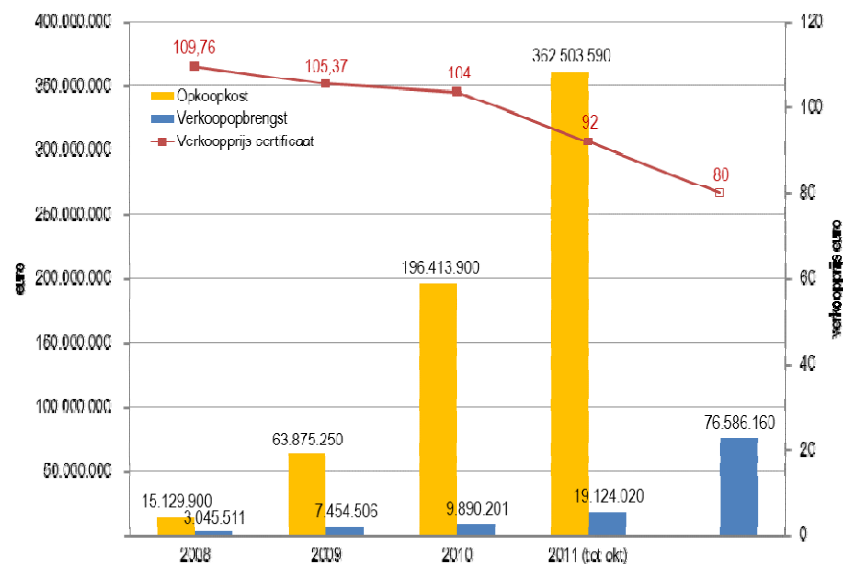
⁴¹ Cijfers over aantal uitgereikte WKC per netgebied staan niet op de website van de VREG. Op de site staat verkeerdelijk een link naar gegevens inzake vermogens en aantal installaties.

⁴² Afhankelijk van de meerjarentarievenbepaling.

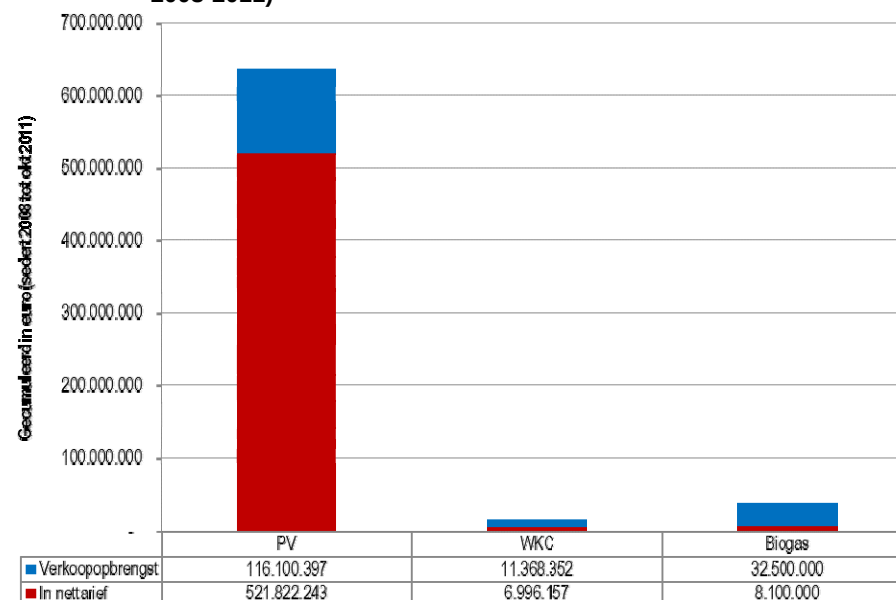
⁴³ Gegevens worden gecumuleerd omdat netbeheerders niet per definitie de certificaten die ze in een bepaald jaar opkopen ook in datzelfde jaar weer verkopen en omdat het verschil tussen beide ook niet per definitie datzelfde jaar in de tarieven terecht komt.

staaf is een indicatie van de *potentiële* opkoopkost als alle biogascertificaten toegekend in 2011 zouden worden aangeboden voor opkoping aan minimumsteun en van het aandeel daarvan dat in de distributienettarieven zou terecht komen. Er werd telkens verondersteld dat de netbeheerders 80 euro zouden krijgen voor hun certificaten. Krijgen ze meer, dan is de doorrekening in de nettarieven kleiner.

Figuur 12: Opkoopkosten PV-certificaten



Figuur 13: Doorrekening in nettarieven van PV-GSC, biogas-GSC en WKC (cum. 2008-2011)⁴⁴



Mogelijke oplossingen van de certificatenoverschotten

Hieronder zijn enkele cijfergegevens verzameld over mogelijke oplossingen van certificatenoverschotten via banking en via een quotumverhoging. De opkoopoplossing werd niet doorgerekend, gezien het veelvoud aan mogelijke scenario's terzake (hoeveel certificaten opkopen, welke certificaten opkopen aan welke prijs, hoe financieren, ...).

Tabel 2 geeft aan hoeveel de prefinancieringskosten zouden bedragen als netbeheerders de certificaten die zij nu in portefeuille hebben niet op de markt mogen of kunnen brengen (al dan niet verplichte **banking**) en als zij nog geen opkoopkosten mogen of kunnen doorrekenen. Er werd gerekend met een prefinancieringskost van 6% per jaar. Als netbeheerders voor de certificaten die zij nu in portefeuille hebben toch al kosten aanrekenen in de distributienettarieven (hetgeen wellicht het geval zal zijn, maar in welke mate is onbekend), dan zullen de prefinancieringskosten gevoelig lager zijn.

⁴⁴ verkoopopbrengst van de portefeuille gewaardeerd aan 80 euro per certificaat.

Voor biogasGSC gaat het over de inschatting van de mogelijke opkoopkost indien alle biogasGSC zouden worden aangeboden. In de praktijk werden nog geen biogasGSC opgekocht door de netbeheerders.

Tabel 2: Prefinancieringskosten door (verplichte) banking PV-certificaten (2011) (schatting)⁴⁵

	Aantal PV-certificaten	Opkoopkost (waarde)	Geschatte prefinancieringskost (6%) in €	
Reeds verkocht door DNB	401.502	188.491.132		
Nu in portefeuille, te banken	957.327	449.431.508	1 jaar	26.965.891
			2 jaar	53.931.781
			3 jaar	80.897.672
			4 jaar	107.863.562
Totaal	1.358.829	637.922.640		

Figuur 14 schat in hoeveel een eenmalige **quotumverhoging** zou moeten bedragen om het certificatenoverschot dat verwacht wordt op 31/3/2012, weg te werken bij de inleverronde op 31/3/2013. Indien de productie in 2012 sneller zou groeien dan verwacht, moet het eenmalige verhoogde quotum hoger liggen. De groene balkjes geven aan dat na wegwerking van het overschot, er na 2013 steeds jaarlijks een investeringsincentive zal zijn. De vraag is echter of dit voldoende zal zijn, onder andere omdat het nog onduidelijk is hoe dat tekort aan certificaten zich verhoudt tot de aangevraagde nieuwe dossiers voor GSC.

Figuur 15 geeft ter illustratie voor enkele mogelijke scenario's aan hoeveel de eenmalige quotumaanpassing op 31/3/2013 en eventuele structurele quotum-aanpassingen daarna zouden moeten bedragen. Zo geeft de rode lijn aan hoeveel de quota zouden moeten bedragen als men het gemiddeld investeringsritme van de afgelopen 10 jaar (342.897 extra certificaten per jaar) ook de komende 9 jaar wil handhaven. De groene lijn geeft aan hoe de quota zouden moeten evolueren als men daar bovenop de degressiviteit zou verhogen met een verdubbeling van de vrijgestelde leveringen⁴⁶. Als meer leveringen zouden worden vrijgesteld van de quotumplicht, zal het quotum immers extra moeten stijgen om eenzelfde reële doelstelling te halen. De paarse lijn geeft aan hoe de quota zouden moeten evolueren als men de nationale streefcijfers voor 2020 van 20,9% groene stroom (tabel 3) lineair wil toepassen op Vlaanderen⁴⁷, zonder versterking van de degressiviteit.

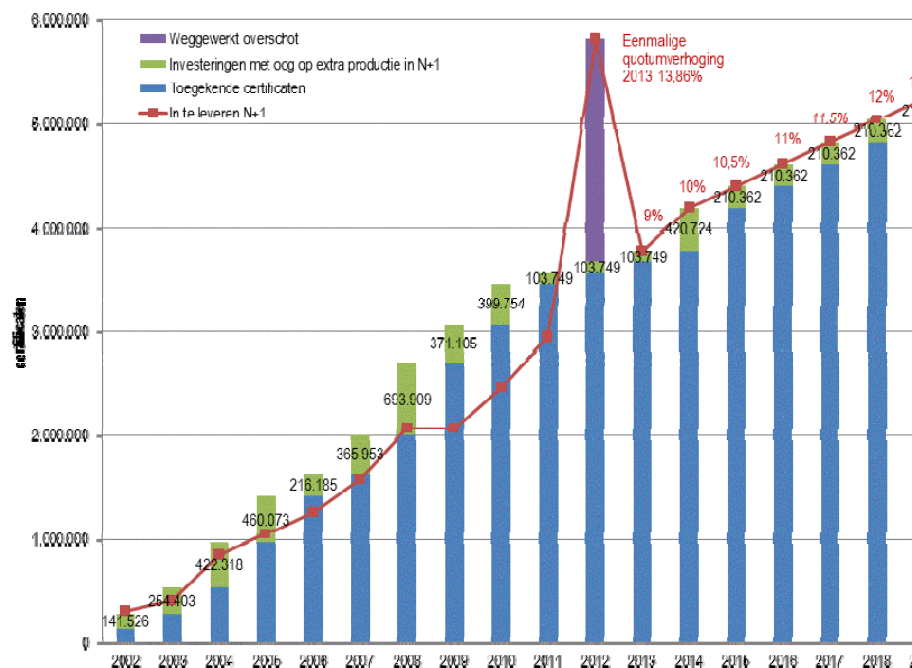
Geen enkel scenario uit figuur 15 houdt rekening met een verhoogde banding van certificaten of de invoering van eindigheid van certificaten. De scenario's houden bovendien geen rekening met de wenselijkheid van het ene of het andere scenario in termen van kosten en baten.

⁴⁵ Deze schatting gaat er bij gebrek aan gegevens van uit dat netbeheerders nog geen kosten doorrekende voor de opkoping van certificaten in portefeuille.

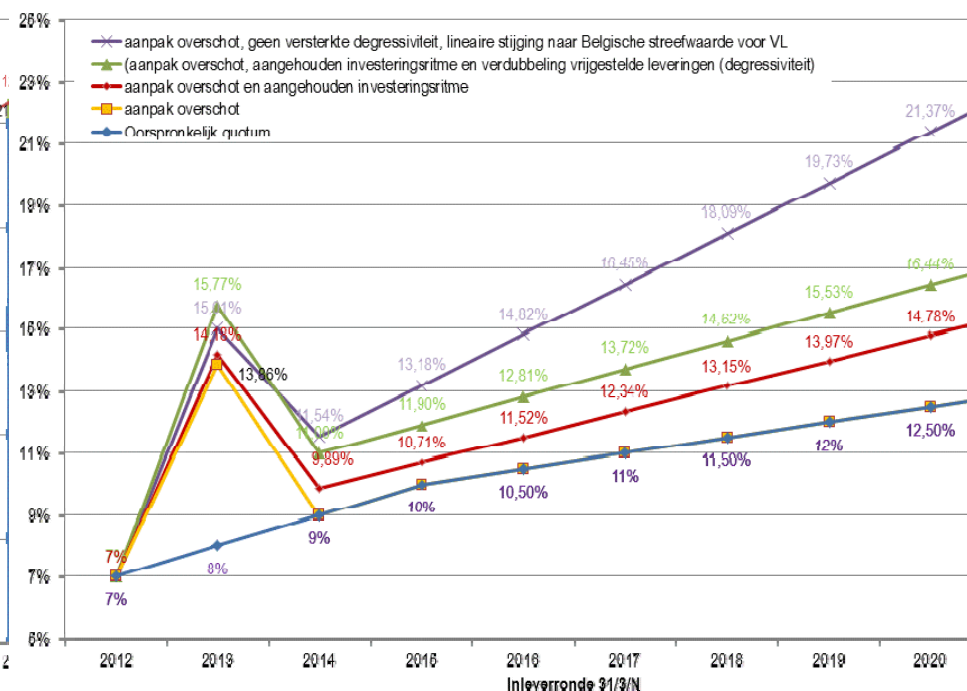
⁴⁶ In 2010 waren er 46,31 TWh leveringen in het Vlaams gewest (VREG, Belgische statistieken), de certificaatplichtige leveringen bedroegen 42,07 TWh.

⁴⁷ Er werden in de praktijk nog geen afspraken gemaakt over de bijdragen van de diverse gewesten aan de realisatie van deze doelstelling.

Figuur 14: Eenmalige quotumaanpassing GSC 31/3/2012



Figuur 15: Aangepaste GSC-quota in diverse scenario's⁴⁸



Tabel 3: Nationale streefcijfers voor hernieuwbare energie⁴⁹

	2020
Hernieuwbare energie voor verwarming en koeling	11,9%
Elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen	20,9%
Hernieuwbare energie in vervoer	10,14%
Algemeen aandeel hernieuwbare energie	13,0%

⁴⁸ Deze scenario's houden geen rekening met banding of inperking van de duur van de certificaten-toekenning.

⁴⁹ Nationaal Actieplan Hernieuwbare Energie. België.

Referenties

SERV, 5 juli 2010, [Advies](#) Ontwerpbesluit aanpassingen WKK-certificatensysteem.

SERV, Minaraad, 16/17 november 2011, [Advies](#) hernieuwbare energie.

VREG, Advies van 4 januari 2012 met betrekking tot de effecten van de overschotten op de markten voor groenestroom- en warmtekrachtcertificaten.