

# Advies

## Groene warmte

Brussel, SERV, 30 september 2011

Brussel, Minaraad, 29 september 2011

Adviesvraag: ontwerpbesluit groene warmte  
Adviesvrager: Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie  
Ontvangst adviesvraag: 19 juli 2011  
Adviestermijn: 30 dagen, uitstel verkregen tot 16 september 2011

Goedkeuring SERV-raad: 30 september 2011  
Goedkeuring Minaraad: 29 september 2011

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

B-1000 Brussel

**Contactpersoon**

Peter Van Humbreeck  
[pvhumbreeck@serv.be](mailto:pvhumbreeck@serv.be)  
Annemie Bollen  
[abollen@serv.be](mailto:abollen@serv.be)  
Francis Noyen  
[francis.noyen@minaraad.be](mailto:francis.noyen@minaraad.be)

**ons kenmerk**

SERV\_BR\_groenewarmte\_ABit

**Brussel**

14 september 2011

### Adviesvraag groene warmte

Mevrouw de minister

Op 19 juli 2011 vroeg u de SERV en de Minaraad om advies over het actieplan groene warmte en een ontwerpbesluit dat een callsteunregeling wil invoeren voor grote duurzame warmteprojecten. Bijgevoegd vindt u het gezamenlijke advies van de raden.

Zij verwelkomen dat u werk wil maken van de stimulering van duurzame warmteprojecten. Het actieplan groene warmte verdient echter verdere uitwerking zodat het voldoet aan de voorwaarden van een ambitieus groene warmtebeleid (beleidsvisie, aanvullende steunmechanismen, aanpak van niet-financiële barrières...).

Het voorgestelde callsysteem is een eerste goede stap die toelaat om snel grote warmteprojecten te realiseren. Wel zijn er aanpassingen nodig aan sommige modaliteiten. Verder vragen de raden te verduidelijken hoe de extra overheidstaken van de nieuwe regeling zullen worden opgevangen en hoe de regeling op langere termijn zal worden gefinancierd.

De raden zijn bereid het advies te komen toelichten en zouden het waarderen uw reactie op dit advies te ontvangen, zoals voorzien in het decreet betreffende de strategische adviesraden, .

Hoogachtend,

Caroline Copers  
Voorzitter SERV

Marc Van den Bosch  
Voorzitter Minaraad

# Krachtlijnen

SERV en Minaraad verwelkomen dat de Vlaamse Regering maatregelen wil nemen om groene warmte, restwarmte en warmtenetten te stimuleren. Deze warmtetoepassingen hebben een groot onbenut en relatief goedkoop potentieel. Ze zijn ook cruciaal in het energiesysteem van de toekomst en in de realisatie van de doelstellingen op het vlak van hernieuwbare energie, energiebesparing en klimaat.

Daarom vragen de raden om het **actieplan groene warmte** op korte termijn verder uit te werken zodat het voldoet aan volgende voorwaarden:

- Het geeft de stappen aan om via een transitieaanpak te komen tot de globale warmtebeleidsvisie. Daarbij is overleg met deskundigen, betrokkenen en het maatschappelijk middenveld cruciaal. De beleidsvisie moet passen in een visie op het gehele energiesysteem en op de inzet van biomassastromen.
- Het voorziet naast het voorgestelde callsysteem en de bestaande premies van de netbeheerders aanvullende steun, namelijk
  - de aangekondigde steunmechanismen voor kleinere projecten (< 1 MWth)
  - aanvullende generieke mechanisme(n) voor bepaalde gewenste middelgrote projecten (> 1 MWth) die naar verwachting onvoldoende aan bod zullen komen in het callsysteem
  - projectmatige steunverlening als uit een individuele projectbeoordeling blijkt dat een groot, duurder project (> 1 MWth en > 6€/MWth) past in de uitgetekende visie.
- Het bevat acties om niet-financiële hinderpalen op te ruimen. Concreet denken de raden naast de remediëring van vergunningsproblemen aan:
  - de opmaak van een warmteplan en een warmtekaart om de warmtepotentiëlen en -vraag in kaart te brengen en te matchen
  - de planning van de warmtenetinfrastructuur in samenhang met andere infrastructuur
  - de uitwerking van een regulerend kader in samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen en –niveaus voor de ontwikkeling van warmtenetten, met aandacht voor samenwerkingsverbanden
  - de stimulering van O&O voor opkomende duurzame warmtetechnologieën

Tegelijk vragen de raden om snel van start te gaan met het **callsysteem** voor ondersteuning van grote groene warmteprojecten, restwarmte en warmtenetten (> 1 MWth, < 6 euro/MWth), mits enkele wijzigingen:

- De gegeven steun is bij voorkeur investeringssteun, waar nodig aangevuld met exploitatiesteun of garanties op de opvolging van de exploitatie zoals de proportioneel terugvorderbaarheid van de steun.

- De omvang van de steun sluit in principe aan bij de onrendabele top van het project.
- Enkele gevallen waarvoor de callregeling (wellicht) geen steun voorziet, worden best herbekeken.
- Garanties lijken nodig om strategisch reserveringsgedrag bij steunontvangers te vermijden.

Bovendien is het nodig regelmatig te toetsen of de steun via de call aansluit bij de gevraagde warmtebeleidsvisie (cf. supra). Het beleid wordt dan bijgesteld indien blijkt dat bepaalde projecttypes, projectgroottes of projecttoepassingen die wel passen in de gevraagde visie onvoldoende in het callsysteem aan bod komen. Dat kan door een andere afbakening van de projecten die voor de call in aanmerking komen of door de projectselectie binnen het callsysteem te wijzigen.

Tot slot vragen de raden een correcte en efficiënte uitvoering van de callsteunregeling en van het bredere warmtebeleid. Dat kan alleen maar als de noodzakelijke mensen en middelen worden vrijgemaakt, gegeven het huidige budgettaire en personeelsbeleid van de Vlaamse Regering. Daarnaast is het essentieel om de financiering duidelijk en evenwichtig te regelen. De raden gaan om pragmatische redenen akkoord met financiering via algemene middelen, al kan dat geen precedent vormen. Een fundamenteel debat is nodig over de financiering van het hernieuwbare energiebeleid in het algemeen.

# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1. Situering van het advies .....	8
1.2. Toelichting bij het voorstel van de Vlaamse Regering.....	8
<b>2. Bemerkingen bij het actieplan groene warmte</b>	<b>11</b>
2.1. Stimuleer groene warmte, restwarmte en warmtenetten.....	11
Zet in op duurzame warmtetoepassingen voor HE-, REG- en klimaatdoelen	11
Geef meer beleidsaandacht aan groene warmte en restwarmte	13
2.2. Maak een volwaardig actieplan groene warmte .....	13
2.3. Werk een warmtebeleidsvisie uit.....	15
Werk een warmtebeleidsvisie uit die past in een energiesysteemvisie	15
Kader het warmtebeleid in een overkoepelende visie op biomassa-inzet	17
Ga voor een transitieaanpak	18
Voorzie opvolging, evaluatie en bijsturing	19
Verzeker capacity building	19
2.4. Voorzie aanvullende steunmechanismen.....	19
Maak werk van aangekondigde mechanismen voor kleinere projecten (< 1 MWth)	19
Voorzie aanvullend steunmechanisme voor middelgrote projecten)	20
Overweeg projectgebaseerde steun voor duurdere grote projecten (> 6€/MWth)	20
Denk naast financiële steun ook aan andere beleidsinstrumenten	20
2.5. Pak niet-financiële barrières aan.....	21
Match vraag en aanbod in een warmtekaart (en een warmteplan)	22
Plan warmteinfrastructuur in samenhang met andere infrastructuur	22
Voorzie regulerend kader voor de ontwikkeling van warmtenetten	22
Zoek oplossingen voor specifieke knelpunten voor geothermische toepassingen	22
Vergeet O&O, demo's, sensibilisering, etc. niet	23
<b>3. Bemerkingen bij de callsteun voor grote projecten</b>	<b>23</b>
3.1. Start snel met callsysteem voor grote projecten mits verfijning.....	23
Ga verder met callsysteem als eerste stap in duurzaam warmtebeleid	23
Voorzie investeringssteun, waar nodig aangevuld met exploitatiesteun of exploitatieopvolging	25
Bepaal omvang van steun zoveel mogelijk op basis van de onrendabele top	29
Overweeg in specifieke gevallen toch ondersteuning	29
Vermijd blokkering van middelen door strategisch gedrag	31
3.2. Verzeker de correcte en efficiënte ontwikkeling en uitvoering.....	31
Zorg voor voldoende omkadering voor extra taken bij VREG, OVAM en VEA	32
Voorzie voldoende middelen	33
Voer het financieringsdebat, met aandacht voor verdelingseffecten	33
Klaar onduidelijkheden inzake financiering door netbeheerders uit	34
Verduidelijk of herbekijk enkele bepalingen	35

3.3. Volg het callsysteem goed op en stuur eventueel bij .....	37
Evalueer en onderzoek opties die projectselectie laten aansluiten bij warmtebeleidsvisie	37
Evalueer het optreden van de netbeheerders	38

# Advies

## 1. Inleiding

### 1.1. Situering van het advies

De SERV ontving op 19 juli 2011 een adviesvraag over het **ontwerpbesluit** betreffende de invoering van een steunregeling voor nuttige groene warmte.

Het 'Ontwerp van besluit tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid' voert een steunregeling in voor nuttige groene warmte. Er wordt exploitatiesteun voorzien voor grootschalige investeringen in groene warmteproductie uit biomassa, biogasinjectie of restwarmtenetten. De uitbetaling van de exploitatiesteun gedurende een periode van 10 jaar wordt als openbare dienstverplichting opgelegd aan de netbeheerders. De netbeheerders worden jaarlijks financieel gecompenseerd uit de Vlaamse begroting. Deze exploitatiesteun voor grootschalige investeringen is één van de vier acties uit het **Actieplan Groene Warmte**, voluit het 'Actieplan inzake de bevordering van de productie van warmte op basis van hernieuwbare energiebronnen of restwarmte en van de aanleg van warmtenetten'.

In dit gezamenlijke advies geven SERV en Minaraad hun bemerkingen bij de callsteunregeling voorgesteld in het ontwerpbesluit. Vooraf wordt echter ingegaan op het bredere kader voor het (groene) warmtebeleid en het Actieplan Groene Warmte en op de financiële ondersteuning voor warmteprojecten in het algemeen.

De bemerkingen in dit advies zijn het resultaat van een eerste, voorlopige analyse van de duurzame warmteproblematiek in Vlaanderen en van het voorstel van de Vlaamse Regering terzake. Dit voorstel, maar ook de vormgeving van het bredere duurzame warmtebeleid in Vlaanderen rechtvaardigen evenwel een grondigere analyse, gezien het belang en de complexiteit ervan. De toegestane adviestertermijn liet dit niet toe. De raden nemen zich wel voor om in de toekomst nader op (bepaalde aspecten van) het duurzame warmtebeleid in te gaan.

### 1.2. Toelichting bij het voorstel van de Vlaamse Regering

Het voorgestelde steunmechanisme betreft een **exploitatiesteun** voor duurzame warmteprojecten, gericht op het overbruggen van de nog resterende onrendabele top, als aanvulling op de investeringssteun via de bestaande ecologiesteunregeling. Deze exploitatiesteun krijgt de vorm van een premie op basis van de geproduceerde hoeveelheid warmte in de loop van de levensduur van de installatie. De belangrijkste overwegingen daarbij zijn dat exploitatiesteun in tegenstelling tot investeringssteun vermijdt dat installaties worden stilgelegd of opnieuw omschakelen naar fossiele brandstoffen wanneer de economische omstandigheden wijzigen (bv. biomassaprijs hoger dan fossiele brandstofprijs), en er op korte termijn kleinere budgetten nodig zijn omdat de ondersteuning wordt gespreid in de tijd.



De exploitatiesteun zou worden toegekend op basis van een **call-systeem**. Zo'n call gebeurt minstens om de zes maanden voor een vooraf vastgelegd maximaal budget. Dat budget moet toelaten het pad te volgen om de groene warmtedoelstelling tegen 2020 te realiseren. Daarom zal VEA (Vlaams Energie Agentschap) de evolutie van het aantal projecten jaarlijks evalueren en nagaan of deze projecten het 'vooropgestelde' groeipad<sup>1</sup> volgen. De ingediende projecten worden gerangschikt op basis van de aangevraagde steun per MWh geproduceerde warmte. De best geplaatste projecten worden ondersteund tot het voorziene budget uitgeput is. De exploitatiesteun wordt uitbetaald over tien jaar, en is afhankelijk van de geproduceerde hoeveelheid warmte. Projecten die niet in aanmerking komen voor steun omwille van uitputting van het budget, kunnen het volgende jaar een nieuwe aanvraag indienen of hun eerdere aanvraag herbevestigen.

Alhoewel **restwarmte** strikt genomen niet onder de definitie van groene warmte valt, komt ook de benutting van restwarmte in aanmerking voor steun via de call, zelfs als ze niet hernieuwbaar opgewekt is. Een definitie van restwarmte voor projecten is volgens de Vlaamse Regering echter moeilijk te bepalen. Daarom voorziet het besluit dat de minister voor iedere call een lijst bepaalt welke types van restwarmteprojecten in aanmerking komen voor de steun. Hiermee wil de Vlaamse Regering ook de aanleg van warmtenetten bevorderen.

**Biogas** kan ingezet worden voor de lokale productie van elektriciteit en/of warmte of voor transport, maar in sommige omstandigheden kan het meer aangewezen zijn om het biogas in het aardgasnet te injecteren, bv. als de lokale warmte- en/of elektriciteitsvraag te laag is. Daarom voorziet het ontwerpbesluit steun voor de injectie van biogas.

Om de administratieve lasten bij de toekenning van exploitatiesteun te beperken, gaat de exploitatiesteun **enkel naar grotere installaties** (> 1 MWth). Voor de kleinere installaties is de exploitatiesteun te beperkt in verhouding tot de administratieve last. Hiervoor zou de Vlaamse Regering administratief eenvoudigere systemen uitwerken.

**Niet alle grote installaties** komen echter in aanmerking voor steun:

1. Het moet gaan om nuttige groene warmte: ruimte- en proceswarmte die wordt geproduceerd uit hernieuwbare energiebronnen om aan een economisch aantoonbare vraag te voldoen. Dit betekent dat de warmtevraag anders zou ingevuld worden met andere (fossiele) energiebronnen. De definitie van een nuttige-groenewarmte-installatie bepaalt dat de geproduceerde groene warmte geen link mag hebben met een kwalitatieve WKK-installatie. De definitie van proceswarmte zorgt ervoor dat er geen steun mogelijk is voor warmte voor de productie van elektriciteit.
2. Er kan geen steun gaan naar nuttige-groenewarmte-installaties of installaties voor benutting van restwarmte via warmtenetten die gebruik maken van directe luchtverwarming.
3. De steunregeling geldt niet voor recycleerbaar biomassa-afval en voor hout dat een industriële grondstof is.
4. Er wordt alleen steun toegekend aan groenewarmte-installaties die gebruik maken van een vaste, vloeibare of gasvormige organisch-biologische stof vermeld in artikel 6.1.16, §1, eerste lid, 6° en 7° van het energiebesluit. Vloeibare biomassa moet

---

<sup>1</sup> Dit groeipad werd nog niet vastgelegd.

voldoen aan de duurzaamheidscriteria, opgenomen in artikel 6.1.16, paragraaf 1/2 tot en met 1/6.

5. De steun kan niet gecombineerd worden met steun via groenestroom- of warmtekrachtcertificaten.
6. De installaties moeten voldoen aan de nieuwe emissiegrenswaarden voor stookinstallaties. Daarom wordt de steun maar voorzien voor milieuvergunningen aangevraagd vanaf 1 juli 2012.
7. De steun wordt niet verleend aan een aanvrager die behoort tot een doelgroep waarvoor de Vlaamse Regering een energiebeleidsovereenkomst definitief heeft goedgekeurd, en die de aanvrager niet heeft ondertekend of die hij niet naleeft.
8. De gevraagde steun moet lager dan 6 euro/MWh liggen (vermeld in nota aan de Vlaamse Regering, niet in het besluit zelf);
9. Binnen 2 jaar na goedkeuring moet de initiatiefnemer beschikken over de vereiste vergunningen en binnen 4 jaar na goedkeuring moet het project in werking zijn.

De Vlaamse Regering stelt voor om de uitbetaling van de steun als **openbare dienstverplichting** op te leggen aan de elektriciteitsdistributienetbeheerders. De elektriciteitsdistributienetbeheerders worden voor de uitbetaling van de premies jaarlijks gecompenseerd vanuit de Vlaamse begroting. Het ondersteuningsmechanisme voorziet dus geen doorrekening via de nettarieven (in tegenstelling tot het ondersteuningsmechanisme voor groene stroom), maar een financiering vanuit de **algemene middelenbegroting**. Indien de steun rechtstreeks vanuit de Vlaamse begroting betaald zou worden, dan moesten voor elk project gedurende de hele looptijd van de ondersteuning (10 jaar) de middelen meteen worden vastgelegd.

Enkel overheadkosten worden doorgerekend in de nettarieven. Beperkte afwijkingen tussen de werkelijke groene warmte productie en de oorspronkelijke raming zullen worden gecompenseerd door het daaropvolgende jaar iets meer of minder projecten te laten goedkeuren. Gezien de nettarieven worden berekend op een meerjarenbasis, zou er geen effect zijn op de meerjarentarieven tengevolge van dergelijke productieafwijkingen. Het besluit vermeldt tevens dat als de steun door een beslissing van de Vlaamse overheid of de minister niet langer wordt gecompenseerd aan de netbeheerders, de steun wordt stopgezet en de Vlaamse Regering de geleden schade vergoedt voor installaties waaraan steun werd toegezegd.

Op de begroting wordt voor 2012 een **budget** voorzien van 4 miljoen euro, voor 2013 8 miljoen euro en voor 2014 12 miljoen euro. Het vereiste totale jaarlijkse steunbedrag wordt door de Vlaamse Regering op dit moment op 35 miljoen euro in 2020 geschat. Naast deze middelen voor de compensatie van de premies is ook een budget voorzien voor de uitbouw van de databank voor de monitoring van de projecten.

De netbeheerders worden belast met de operationalisering van de callsteunregeling. Naast de netbeheerders en VEA krijgt ook de VREG belangrijke taken in de **uitvoering van het ondersteuningssysteem**. De VREG:

- onderzoekt de aanvragen, gaat (samen met OVAM) na of aan de voorwaarden van het besluit is voldaan en rangschikt de projecten.
- deelt aan de steunaanvrager de beslissing betreffende de al dan niet toekenning van de steun mee en in voorkomend geval tevens de verwachte hoogte van de jaarlijks te ontvangen steun.

- houdt een databank bij van alle voor ondersteuning goedgekeurde projecten, en deelt via die databank de lijst van voor ondersteuning goedgekeurde projecten en het verwachte steunbedrag per project mee aan de elektriciteitsdistributienetbeheerders en aan de beheerder van het plaatselijk vervoernet van elektriciteit.
- staat in voor de controle, zowel administratief (op basis van het tweejaarlijkse keuringsverslag, het register van gebruikte brandstoffen en de verplichte melding van eventuele wijzigingen) als ter plaatse (de VREG machtigt de netbeheerders om op verzoek van de VREG via een controle ter plaatse van de installatie, de meterstanden en het register na te gaan of aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun, vermeld in deze afdeling, is voldaan). Onrechtmatig uitgekende steun zal het Vlaams Energieagentschap terug vorderen.

## 2. Bemerkingen bij het actieplan groene warmte

In dit deel schetsen de raden het breder warmtebeleidskader waarin steunverlening voor grootschalige warmteprojecten vorm zal krijgen. Ze geven hierin o.a. aan dat

- het stimuleren van groene warmte, restwarmte en warmtenetten de nodige beleidsaandacht verdient.
- een warmtebeleidsvisie nodig is die past in een globale visie op het energiesysteem en de inzet van biomassaströmen.
- in het warmtebeleid zowel financiële als niet-financiële barrières moet aanpakken en dat het actieplan groene warmte daartoe best verder uitgewerkt wordt.
- good governance van het warmtebeleid cruciaal is.

### 2.1. Stimuleer groene warmte, restwarmte en warmtenetten

De raden verwelkomen dat de Vlaamse Regering maatregelen wil nemen om groene warmte, restwarmte en warmtenetten te stimuleren. Groene warmte en koeling (hierna kortweg groene warmte genoemd, zie ook kader) en restwarmte hebben immers een groot onbenut en relatief goedkoop potentieel en spelen een belangrijke rol in het energiesysteem van de toekomst en in de realisatie van de doelstellingen inzake hernieuwbare energie, energiebesparing en klimaat. Het energiebeleid zou dan ook – meer dan in het verleden – met de stimulering van duurzame warmtetoepassingen bezig moeten zijn.

#### Zet in op duurzame warmtetoepassingen voor HE-, REG- en klimaatdoelen

Groene warmte is een essentieel onderdeel van het beleid voor de realisatie van de hernieuwbare energiedoelstellingen, restwarmte is van belang voor de doelen inzake energiebesparing en klimaat. Warmtenetten en –opslag kunnen belangrijk zijn om het potentieel aan groene warmte en restwarmte optimaal te realiseren.

- **Groene warmte is essentieel voor de hernieuwbare energiedoelstellingen:** Het potentieel groene warmte is essentieel om de hernieuwbare energiedoelstellingen voor 2020 (en verder) effectief en op efficiënte wijze te realiseren. Om hernieuwbare energiedoelstellingen te realiseren is immers inzet op energiebe-

sparing én op hernieuwbare energie cruciaal. Hernieuwbare energie omvat naast groene stroom ook groene warmte en koeling. In een goed vormgegeven hernieuwbare energiebeleid krijgt groene warmtebeleid naast energiebesparingsbeleid en groene stroombeleid dus op zijn minst evenwaardige aandacht.

Volgens prognoses van VITO kan het potentieel voor groene warmte (uit biomassa, uit zon of uit de ondergrond) ongeveer de helft van het vereiste aandeel hernieuwbare energie tegen 2020 leveren. Bovendien kunnen groenewarmtetoepassingen in heel wat gevallen goedkoper hernieuwbare energie opwekken dan groenestroomtoepassingen. Zo ligt de onrendabele top van groenewarmtetoepassingen over het algemeen lager dan voor groene stroomtoepassingen, al varieert de onrendabele top sterk afhankelijk van de toepassing en type en prijs van de brandstoffen.

### Hernieuwbare energie is ook groene warmte én koeling

Hernieuwbare energie (HE) is meer dan alleen groene stroom of elektriciteit opgewekt uit HE-bronnen. Het gaat ook - en zelfs in belangrijke mate - over groene warmte. Ook Europa hanteert recent deze ruimere kijk op hernieuwbare energie. Waar de Europese indicatieve doelstellingen uit 2001 gingen over duurzame elektriciteit, gaan de doelstellingen in de richtlijn uit 2009 over hernieuwbare energie, inclusief groene verwarming en koeling en HE-bronnen voor transport.

Er bestaan veel HE-technologieën om groene warmte en koude warmte uit HE-bronnen (*groene warmte*) te produceren en nuttig aan te wenden.

- Er zijn groene warmte-technologieën die gebruik maken van *zonne-energie* zoals zonneboilers of collectoren voor ruimteverwarming of voor de verwarming van water. Adsorptie- en absorptiekoelingsinstallaties kunnen op basis van zonnecollectoren zorgen voor koeling.
- Groene warmte kan gehaald worden uit *omgevingsenergie* via warmtepompen (aerothermische, geothermische en hydrothermische energie), boorgat-energie-opslag en koude-warmte-opslag.
- *Bio-energie* kan groene warmte genereren met bio-WKK's, kleinschalige biomassa-installaties zoals hout(pellet)kachels, grootschalige biomassa-warmtecentrales, gebruik van stortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties en biogassen voor warmteopwekking,...

Ook voor de productie van *biogas en biobrandstoffen* bestaan er verschillende technieken die de aangewende biomassa concentreren tot gasvormige, vloeibare of vaste brandstoffen. Deze brandstoffen kunnen soms in normale verbrandingsinstallaties, motoren, ketels, e.d. ingezet worden, in andere gevallen vereisen ze aanpassing of vervanging van deze installaties.

- **Ook restwarmte is belangrijk voor klimaat- en milieudoelen:** Restwarmte is meestal afkomstig van warmteproductie uit fossiele brandstoffen (en soms uit exotherme chemische reacties) en voldoet daardoor niet aan de definities van groene warmte uit de Europese richtlijn. De benutting van restwarmte vermijdt echter ook de uitstoot van broeikasgassen en andere schadelijke emissies, net zoals bij het benutten van hernieuwbare energiebronnen. Ook de ontwerp Euro-

pese richtlijn inzake energie-efficiëntie hecht daarom veel belang aan restwarmte en aan warmtenetten<sup>2</sup>.

- **Warmtenetten en warmteopslag zijn nodig:** Voor groenewarmtetoepassingen en restwarmtegebruik kunnen ook warmtenetten een rol spelen in het energiesysteem van de toekomst. In tegenstelling tot stroom is warmte niet zo gemakkelijk over grote afstanden te transporteren. Daarom wordt groene warmte en restwarmte vooral lokaal verbruikt. Als de producent van warmte of restwarmte deze warmte niet steeds nuttig kan aanwenden, kan het bijvoorbeeld noodzakelijk zijn om lokale warmtenetten uit te bouwen die de geproduceerde warmte van hernieuwbare warmte-installaties, (bio-)WKK's, vergistingsinstallaties, warmtepompen, ... transporteren tot bij de gebruiker (bv. woonwijk of kantoorgebouw). Warmtenetten kunnen o.a. interessant zijn bij projecten voor woonwijken, stadsrenovatie en uitwisseling van warmte op industrieterreinen (al hangt de noodzaak en dimensionering mee af van de warmtevraag, die via energiebesparende maatregelen tot het minimum moet worden beperkt). Tot slot kan warmteopslag belangrijk worden om vraag en aanbod van warmte op elkaar af te stemmen. Bovendien kan warmteopslag ook als energieopslagtechnologie worden gebruikt bijvoorbeeld voor de stabilisatie van het elektriciteitsnet.

### Geef meer beleidsaandacht aan groene warmte en restwarmte

Het huidige Vlaamse beleid zou volgens de raden meer aandacht moeten besteden aan groene warmte en restwarmte.

In het huidige Vlaamse HE-beleid lag de focus tot dusver op het elektriciteitsluik en was het groene warmte- en koelingsluik sterk onderbelicht. Al tijdens de klimaatconferentie in 2005 werd erop gewezen dat er te weinig aandacht gaat naar groene warmte. Het huidige Vlaamse groene warmtebeleid focust beperkt op de premies van de netbeheerders vooral voor kleinschalige toepassingen zoals zonneboilers en sommige warmtepompen. Verder kunnen bio-WKK's rekenen op ondersteuning via het WKK-certificatensysteem en het groenestroomcertificatensysteem. Voor de overige groene warmtetechnologieën bestaat er tot dusver geen specifiek gericht financieel ondersteuningsbeleid.

Door het uitblijven van een bredere ondersteuning voor groene warmte bleef zeer belangrijk potentieel onderbenut. Daardoor overweegt in huidige investeringsprojecten vaak het elektriciteitsluik. De huidige ondersteuning binnen het energiebeleid trekt ook schaarse biomassa weg van mogelijks meer efficiënte toepassingen in warmteproductie of andere toepassingen als grondstof of als materiaal. (cf. infra over nood aan overkoepelende visie).

## 2.2. Maak een volwaardig actieplan groene warmte

De raden vragen om het Actieplan Groene Warmte in de nota aan de Vlaamse regering verder aan te vullen en te verdiepen tot een volwaardig "plan". De voorliggende

---

<sup>2</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Brussels, 22.6.2011, [http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed_en.htm)

versie met vier acties beschrijft maar enkele lopende en geplande maatregelen van het bredere groene warmte beleid. Zo bevat het plan op dit moment nog geen concrete aanzet om alle niet-financiële barrières aan te pakken.

Een volwaardig actieplan geeft aan

- Welke stappen worden gezet om te komen tot een globale warmtebeleidsvisie
- Welke aanvullende steunmechanismen nodig zijn naast het voorgestelde callsysteem en de bestaande netbeheerderspremies
- Welke acties worden genomen om de niet-financiële hinderpalen op te ruimen.

Deze drie elementen worden hieronder in deel 2.3, deel 2.5 en deel 2.3 nader toege-licht.

Verder vragen de raden naast de voorliggende steunregeling de drie andere onderde- len van het voorliggend actieplan dringend te implementeren (en soms bij te sturen) (zie kader). Het betreft

- De verplichting inzake het minimumpercentage hernieuwbare energie bij nieuwbouw vanaf 2012
- De financiële ondersteuning van kleinschalige installaties via premies van de netbeheerders
- Het kwaliteitssysteem voor kleinschalige installatie en opleidingen.

### Vanaf 2012 bij nieuwbouw verplicht

In uitvoering van de Europese doelstellingen om tegen 2021 'bijna-energieneutrale' woningen te bouwen, is er in het energiedecreet recent ingeschreven dat er vanaf 2014 de verplichting zou gelden om in elke nieuwbouw voor een bepaald minimumpercentage hernieuwbare energie te produceren. Het percentage zou worden vastgelegd in een uitvoeringsbesluit op basis van een VITO-studie. Daarbij zou ook aandacht gaan naar groene warmte. Deze maatregel zou vooral kleinschalige installaties, zoals zonneboilers, warmtepompen en pelletketels stimuleren. Een beleidsvoorbereidende studie is in 2010 uitgevoerd om na te gaan wat de impact is van een minimumaandeel van hernieuwbare energiebronnen in de energievoorziening van nieuwe gebouwen. Daarbij werd ook de praktische uitvoerbaarheid onderzocht en hoe dit minimumaandeel kan berekend worden, maximaal rekening houdend met de bestaande EPB-rekenmethodes. Op basis van de resultaten van de studie en een stakeholderoverleg zou eind 2011 een concreet voorstel aan de Vlaamse Regering worden voorgelegd.

### Financiële ondersteuning van kleinschalige installaties

Voor het plaatsen van warmtepompen en zonneboilers bestaan reeds steunmaatregelen zoals de premies via de elektriciteitsdistributienetbeheerders, het fiscaal voordeel van 40% voor particulieren en de ecologiesteun en verhoogde fiscale aftrek voor bedrijven. In het kader van het wijzigingsbesluit voor de REG-openbaredienstverplichtingen waarover de raden in juli 2011 adviseerden, werd voorzien dat de netbeheerderspremie voor het plaatsen van een zonneboiler voor een gemiddelde huishoudelijke installatie (4,5 m<sup>2</sup>) wordt verhoogd van 525 euro tot 900 euro. De netbeheerderspremie voor het plaatsen van een warmtepomp werd in de loop van 2010 hervormd naar een premie evenredig met de geraamde energiebesparing, waardoor efficiëntere installaties een aanzienlijk hogere premie genieten, en blijft behouden. Vanaf 1 februari 2012 wordt voor bedrijven de nieuwe ecologiepremieregeling van kracht.

De raden opperen dat in het kader van de uitwerking van een visie omtrent de gewenste mix kleinschalige hernieuwbare energietoepassingen de ondersteuning van lucht/luchtsystemen

die daadwerkelijk energie besparen (elektrische input vs thermische output) eventueel kan overwogen worden op voorwaarde dat deze volgens de onrendabele top nog steun behoeven en dat hierbij de effectief gerealiseerde energiebesparing correct in rekening wordt gebracht (rekening houdende met de omzet van elektriciteit naar warmte). Deze lucht/luchtsystemen zijn minder performant dan bijvoorbeeld bepaalde geothermische warmtepompen maar kunnen allicht efficiënter zijn dan fossiele oplossingen. Overigens is het aangewezen na te kijken of de hoogte van de steun voor geothermische warmtepompen hoog genoeg is om de onrendabele top te dekken en het vereiste potentieel te realiseren.

#### **Kwaliteitssysteem voor kleinschalige installaties en opleidingen**

De Europese richtlijn 2009/28/EG verplicht de lidstaten om kwalificatieregelingen voor installateurs in te voeren tegen eind 2012. Het Vlaams, Brussels Hoofdstedelijk en Waals Gewest zijn overeen gekomen te streven naar een gecoördineerde aanpak voor de implementatie daarvan. Er wordt in fasen een gemeenschappelijk opleidingsprogramma voor installateurs ontwikkeld, dat afgestemd zou worden op het bestaande Quest-kwaliteitssysteem.

### **2.3. Werk een warmtebeleidsvisie uit**

De raden vragen om nu een transitieaanpak op te starten die in overleg met deskundigen, betrokkenen en het maatschappelijk middenveld een warmtebeleidsvisie uitwerkt waarop instrumenten zich kunnen enten. Die warmtebeleidsvisie moet passen in een globale visie op het energiesysteem en op de inzet van biomassastromen voor diverse doeleinden. Een volwaardig actieplan bevat op zijn minst een stappenplan om te komen tot deze visie.

#### **Werk een warmtebeleidsvisie uit die past in een energiesysteemvisie**

De gevraagde warmtebeleidsvisie moet passen in een energiesysteemvisie die

- rekening houdt met de duurzaamheidsaspecten van de opties in brede zin (milieu, sociaal-economisch, ruimtelijk, materiaalvoorziening, ...) Warmteprojecten zijn immers zeer divers, qua omvang van de onrendabele top, qua socio-economische en ecologische meerwaarde, qua impact op de grondstof- en materiaalvoorziening, etc.
- de ontwikkeling van duurzame warmteprojecten door slimme inplanting laat aansluiten bij de specifieke lokale behoeften
- zorgt voor een gepaste spreiding van duurzame warmteprojecten over de diverse doelgroepen en sectoren zodat het aanwezige potentieel kan worden benut
- een indicatief groeitraject uitzet voor de ontwikkeling van duurzame warmteprojecten dat aansluit bij de timing van de doelstellingen
- op het juiste moment inhaakt op technologische ontwikkelingen hier en elders
- via een gedifferentieerde aanpak voldoet aan de specifieke noden van de verschillende toepassingen, projectontwikkelaars en betrokkenen<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Ook de RESHAPE-studie geeft aan dat differentiatie in de ondersteuning nodig is. [http://www.resaping-res-policy.eu/downloads/D8%20Review%20Report\\_final%20%28RE-Shaping%29.pdf](http://www.resaping-res-policy.eu/downloads/D8%20Review%20Report_final%20%28RE-Shaping%29.pdf). Ragwitz, e.a. (2011) D8 Report: Review report on support schemes for renewable electricity and heating in Europe.

Zo'n warmtebeleidsvisie is een continu evoluerend gegeven dat best via een transitie-aanpak tot stand komt (cf. infra). De verschillende warmtebeleidsinstrumenten moeten zich (op termijn) op deze warmtebeleidsvisie enten.

De raden wijzen erop dat de uitwerking van deze warmtebeleidsvisie een overkoepelende visie vergt op het gehele energiesysteem, inclusief de relaties met het ruimtelijk systeem, het algemeen economisch systeem en het milieubeleid.

- *Overkoepelende visie op de elektriciteits- en warmtevoorziening.* De warmtevoorziening hangt nauw samen met andere aspecten van het energiesysteem (zie kader). Het (groene) warmtebeleid moet dan ook nauw verbonden zijn met het overige energiebeleid. Daarom is een overkoepelende visie op het Vlaams energiesysteem nodig, waarin alle energiegerelateerde doelstellingen (klimaat, REG, HE, bevoorradingszekerheid, ...) op een gecoördineerde wijze aan bod komen.

### Voorbeeld van interferentie (groene) warmte met rest energiesysteem

Warmtetoepassingen kunnen belangrijk worden in energiesysteem van de toekomst met meer groene stroom. WKK en windenergie kunnen als intermitterende elektriciteitsproducenten gaan concurreren. WKK is voornamelijk warmtegestuurd: dat wil zeggen dat de warmtevraag leidend is. Als de warmtevraag groot is, kan dat leiden tot overproductie van elektriciteit. Bij grootschalige inzet van WKK's kunnen die in concurrentie treden met HE-toepassingen hetgeen de rendabiliteit van beide kan hypothekeren.

Specifiek aandachtspunt bij grootschalige inzet van kleinschalige warmtekracht in de gebouwde omgeving is dan ook de variabiliteit van het aanbod, hetgeen specifieke eisen stelt aan de 'centrales' die zorgen voor de balans. Een oplossing hiervoor zou zijn dat de WKK's ingezet worden om de piekvraag naar elektriciteit bv. bij afwezigheid van wind op te vangen en dat het overschot aan warmte zou worden opgeslagen. Omgekeerd zouden warmtetoepassingen ingezet worden om een overschot van elektriciteit uit HE-bronnen op te vangen.

- *Link met het ruimtelijk systeem:* De toekomstvisie voor hernieuwbare energie- en zeker voor warmtetoepassingen moet afgestemd worden met het ruimtelijk systeem. Voor warmtetoepassing moet de afstand tussen productie en verbruik immers meestal beperkt zijn. De ontwerprichtlijn energie-efficiëntie<sup>4</sup> verwacht overigens uitdrukkelijk de opmaak van een warmteplan/warmtekaart (cf. infra)<sup>5</sup>. Informatie over (de gewenste ontwikkeling van) het energiesysteem moet doorwerken in de beleidskaders en beleidsplannen op de verschillende niveaus binnen de ruimtelijke ordening.
- *Link met het algemeen economisch systeem.* Voor warmtetoepassingen is ook de link met het algemeen economisch systeem belangrijk. Dat impliceert dat de gevraagde visie rekening houdt met de impact op grondstoffen, prijzen, sociaal-economische effecten...

<sup>4</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Brussels, 22.6.2011, [http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed_en.htm).

<sup>5</sup> In Nederland is er al een dergelijk plan opgemaakt. Agentschap NL biedt een 'Warmtekaart Nederland', een overzicht van de warmtevraag en -aanbod in Nederland. Via een GIS Viewer kunnen per thema landkaarten worden gegenereerd. <http://agentschapnl.kaartenbalie.nl/gisviewer/>



- *Link met het milieubeleid.* Voor warmtetoepassingen is ook de visie op het breder milieu- en materialenbeleid essentieel. Zo moet o.a. nagedacht worden over de inzet van biomassa (cf. infra) en de impact op emissies.

Er is voldoende informatie nodig om in het warmtebeleid goede beleidskeuzes te kunnen maken:

- Een gedetailleerde Vlaamse potentieelstudie voor groene warmte en restwarmte: Deze potentieelstudie moet een onderscheid maken tussen het binnenlandse en buitenlandse potentieel van biomassa en rekening houden met de verwachte biomassaprijzen. Deskundigen uit diverse instellingen moeten samen aan deze studie werken. Vandaag is een dergelijke potentieelstudie er niet.
- Een dynamische Vlaamse marginale kostencurve: Deze curve geeft aan welke toepassingen toelaten om een doelstelling nu of in de toekomst in Vlaanderen tegen de laagste kosten te realiseren.
- Informatie over de milieuprestaties en sociaal-economische effecten van toepassingen
- Informatie over de verdelingseffecten en de effecten op de diverse doelgroepen van diverse beleidsscenario's en -opties.

Tot slot merken de raden op dat zelfs zonder volledig uitgewerkte visie op het energiesysteem, de beschikbare informatie reeds heel wat gerichte keuzes kan onderbouwen. Niettemin blijft een versterking van de energie-administratie op korte termijn nodig voor de fundamentele visievorming en grondigere onderbouwing van het warmtebeleid en het energiebeleid in het algemeen (cf. infra).

### Kader het warmtebeleid in een overkoepelende visie op biomassa-inzet

Een beleidsdomeinoverschrijdende visie moet aangeven welke biomassastromen ingezet kunnen worden voor de diverse toepassingen in het Vlaams economisch systeem. De raden nemen zich alvast voor om een advies op eigen initiatief over deze biomassavisie te formuleren.

Concreet moet een **hiërarchie** in de biomassavisie aangeven welke biomassastromen voor welke toepassingen ingezet moeten/mogen worden, toepassing als materiaal of grondstof in de industrie, de voedingssector, de landbouwsector, energetische valorisatie, ...), rekening houdend met de duurzaamheidscriteria. Zo'n visie moet bijdragen tot een oplossing voor de concurrentie tussen de inzet van schaarse biomassa voor voeding, voor materiaal of primaire grondstof en voor energetische valorisatie of voor andere doeleinden in het economisch systeem. Hetzelfde geldt voor de concurrentie tussen de verschillende energetische valorisatiemogelijkheden van biomassa onderling (warmtevoorziening, elektriciteitsopwekking, transportbrandstof).

Volgens de raden moet de gevraagde hiërarchie in principe biomassastromen toewijzen aan de meest hoogwaardige toepassingen. Biomassatoepassingen voor voeding zijn prioritair, gevolgd door biomassatoepassingen als grondstof of als materiaal en tenslotte de energetische valorisatie van biomassa. Als biomassa wordt ingezet voor energetische doeleinden, moet bovendien bekeken op welke manier die het meest efficiënt kan worden ingezet. De raden waarderen in dat kader alvast dat de Vlaamse Regering in principe de intentie heeft duurzaam biomassagebruik te ondersteunen en dat

zij geen toepassingen wil ondersteunen die hout dat als grondstof kan worden gebruikt, als biomassa-brandstof aanwenden.

De verschillende beleidsdomeinen en hun agentschappen moeten in overleg de gevraagde hiërarchie voor de aanwending van biomassa ontwikkelen en in de praktijk brengen. Dat vereist wel een veel verdergaande samenwerking tussen VEA en OVAM, en bij uitbreiding met andere beleidsdomeinen (economie, landbouw). De gevraagde beleidsoverschrijdende hiërarchie biedt bovendien een uniform kader voor de regulering in de diverse domeinen en kan zo de consistentie van het beleid in de diverse domeinen verhogen.

De biomassavisie moet deze hiërarchie ook in de **praktijk** omzetten met beleidsinstrumenten die stromen sturen in de richting van de gewenste hiërarchie rekening houdend met de biomassaprijzen. Als men ervoor kiest om op basis van de hiërarchie bepaalde biomassatoepassingen te ondersteunen, moet men erover waken dat de stijging van de toe te kennen steun door stijgende biomassaprijzen de hiërarchie niet in het gedrang brengt.

- Niettemin zijn de raden zich ervan bewust dat het niet eenvoudig zal zijn om de hiërarchie in de praktijk te brengen. Zolang prijzen van biomassa voor laagwaardige toepassingen (bv. door steunmaatregelen) hoger liggen dan voor biomassa voor hoogwaardige toepassingen, zullen biomassa-aanbieders trachten laagwaardige toepassingen op te zoeken.
- Het is niet evident om een sluitende controle op biomassastromen te organiseren. Bovendien vergt de controle - vaak aanzienlijke - administratieve lasten voor de betrokkenen en de overheden.
- Heel wat biomassastromen bewegen vrij doorheen Europa en de wereld. Het is dan ook aangewezen dat het EU-niveau een regelgevend kader omtrent biomassagebruik afspeekt. De kans is reëel dat duurzaamheidscriteria voor biomassa zullen worden aangevuld en aangescherpt. Investeerders in installaties die groene stroom opwekken uit biomassa houden daar best rekening mee<sup>6</sup>. Dat laatste kan een lock-in vermijden van bepaalde biomassatechnologieën die nu ondersteund worden en later misschien niet meer wenselijk zijn.

### Ga voor een transitieaanpak

Net zoals voor andere hernieuwbare energietoepassingen is voor groene warmte naast een ondersteuningssysteem vooral een transitieaanpak noodzakelijk. Het energiebeleid en in het bijzonder ook het (groene) warmtebeleid zijn zeer geschikt voor zo'n transitie-aanpak (cf. VSDO II en de recente nota verdieping VIA en Pact 2020<sup>7</sup>). Zo'n transitie-aanpak lijkt bovendien nodig om beter dan in de gebruikelijke beleidsaanpak met de typische karakteristieken van warmtetoepassingen om te kunnen gaan:

- Duurzame warmtetoepassingen hebben een lokaal en multi-actor karakter. Groene warmte is immers zoals reeds vermeld en in tegenstelling tot groene

---

<sup>6</sup> SERV- Minaraad (2011)-Advies Omzetting EU-richtlijn hernieuwbare energie. SERV, 26 januari 2011. Minaraad 3 februari 2011.

<sup>7</sup> Nota van de minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid aan de leden van de Vlaamse regering. Betreft: Versterken en verdiepen van Vlaanderen in Actie

stroom niet zo gemakkelijk over grote afstanden te transporteren. Daardoor moet groene warmte in belangrijke mate lokaal verbruikt worden.

- Warmtebeleid vertoont vele interferenties met andere beleidsdomeinen en -velden: rest van het energiebeleid, ruimtelijke ordeningsbeleid, landbouwbeleid, economisch beleid, innovatiebeleid, ...
- Heel wat duurzame warmtetoepassingen vergen nieuwe infrastructuur en/of een andere manier van warmteproductie, -transport en -gebruik dan in het verleden.

### Voorzie opvolging, evaluatie en bijsturing

Periodieke opvolging van de ontwikkeling van (groene) warmteprojecten en regelmatige evaluatie van het warmtebeleid zijn nodig. De raden vragen om op basis van een uitgewerkte visie op het energiesysteem een indicatief groeipad voor groene warmte uit te stippelen waaraan de voortgang in Vlaanderen getoetst kan worden. Zo'n indicatief groeipad is er nu niet. Indien de warmteproductie achterblijft op de gewenste of verwachte evolutie, moeten steunregelingen of steunniveaus worden bijgesteld.

### Verzeker capacity building

De overheid moet over voldoende expertise, mankracht en middelen beschikken voor de gevraagde visievorming inzake het energiesysteem en de inzet van biomassastromen, voor het ontwerp en de operationalisering van de steunregeling voor warmteprojecten en voor de opvolging van de ontwikkeling van (groene) warmteprojecten (cf. infra).

## 2.4. Voorzie aanvullende steunmechanismen

De ondersteuning van duurzame warmteprojecten vergt naast een callsysteem voor grote kostenefficiënte projecten ( $> 1$  MWth,  $< 6\text{€}/\text{MWth}$ ) en de bestaande netbeheerspremie voor kleinschalige zonneboilers en warmtepompen, aanvullende steunmechanismen die een antwoord bieden op de diversiteit aan duurzame warmteprojecten. Concreet vragen de raden om ook werk te maken van

- aangekondigde steunmechanismen voor kleinere projecten ( $< 1$  MWth)
- aanvullende generieke mechanisme(n) voor bepaalde gewenste middelgrote projecten ( $> 1$  MWth) die naar verwachting onvoldoende aan bod zullen komen in het callsysteem
- eventuele projectmatige steunverlening als uit een individuele projectbeoordeling blijkt dat een groot, duurder project ( $> 1$  MWth en  $> 6\text{€}/\text{MWth}$ ) past in de uitgetekende visie.

### Maak werk van aangekondigde mechanismen voor kleinere projecten ( $< 1$ MWth)

De raden vragen dringend werk te maken van de aangekondigde aanvullende steun voor kleinere projecten ( $< 1$  MWth)<sup>8</sup>. Wellicht is voor deze kleinere projecten een andere aanpak dan een callsysteem nodig. Ook zijn warmtemetingen voor deze projecten

---

<sup>8</sup> In een eerdere versie van het ontwerpbesluit (versie van het taaladvies), overgemaakt bij de adviesvraag was een afzonderlijk steunmechanisme voor installaties met een vermogen van 300 kW tot en met 1 MW voorzien.

wellicht relatief te duur en de administratieve lasten hoog in verhouding tot de verschaft steun, waardoor exploitatiesteun op basis van metingen wellicht minder geschikt lijkt.

Ook de nota aan de Vlaamse Regering vermeldt dat de callregeling niet geschikt is voor kleinere installaties. Voor die kleinere projecten zouden administratief eenvoudiger systemen worden uitgewerkt. De ontwikkeling van dergelijke ondersteuningssystemen zou mee afhankelijk zijn van de lopende discussies over emissiegrenswaarden voor biomassaverbranding.

### Voorzie aanvullend steunmechanisme voor middelgrote projecten)

De raden vragen aanvullende steunmechanismen te voorzien voor bepaalde gewenste projecttypes die kaderen in de gevraagde warmtebeleidsvisie en waar een reële warmtevraag tegenover staat en die naar verwachting onvoldoende in het callsysteem aan bod zullen komen door concurrentie met de zeer grote goedkopere warmteprojecten. De raden denken ondermeer aan bepaalde groene warmteprojecten of de injectie van biogas net groter dan 1 MWth. , Deze projecttypes kunnen gewenst zijn in het licht van de warmtebeleidsvisie gezien de synergieën met andere doelen (sociaal-economisch, milieu, grondstofbeheer of andere).

Deze aanvullende steunmechanismen kunnen eventueel aansluiten bij de aangekondigde steun voor kleinere projecten (< 1 MWth, cfr. supra).

### Overweeg projectgebaseerde steun voor duurdere grote projecten (> 6€/MWth)

De raden vragen om eventueel ook een **aanvullend steunmechanisme te overwegen** voor bepaalde grote projecten met een onrendabele top hoger dan 6 €/MWth waarvoor op projectbasis wordt beoordeeld of ondersteuning past in de uitgetekende warmtebeleidsvisie. Het kan immers zinvol zijn dat (zeer) grote projecten met een hogere onrendabele top dan 6€/MWth toch een individueel projectvoorstel kunnen overmaken waarna de overheid oordeelt of hogere maatschappelijke baten uitgaande van de gewenste warmte-visie in dat geval de hogere kosten rechtvaardigen.

### Denk naast financiële steun ook aan andere beleidsinstrumenten

Groene warmte, restwarmte en warmtenetten zijn vaak duurder dan referentietechnologieën voor warmteproductie. Om deze financiële barrières voor de ontwikkeling van deze duurzame warmtetoepassingen aan te pakken, is financiële ondersteuning nodig. Maar naast financiële steun kunnen ook verplichtingen en andere beleidsinstrumenten groene warmtetoepassingen of restwarmtetoepassingen die nog niet rendabel zijn, stimuleren. In dat geval worden bepaalde actoren zonder financiële tegemoetkoming verplicht of aangezet om bepaalde toepassingen te realiseren. Denkbare voorbeelden zijn

- verplichtingen om hernieuwbare energie-installaties bij nieuwbouw te voorzien
- maatregelen om ervoor te zorgen dat zoals voorgesteld in de Europese ontwerp-richtlijn alle nieuwe installaties voor de opwekking van thermische elektriciteit, met een totaal thermisch vermogen van groter dan 20 MW worden voorzien van apparatuur die het mogelijk maakt afvalwarmte te hergebruiken door middel van

een hoogrenderende warmtekrachtkoppelingseenheid en worden geplaatst op een locatie waar afvalwarmte kan worden gebruikt door warmtevraagpunten<sup>9</sup>.

- maatregelen om collectieve warmteprojecten te voorzien bij nieuwe stadsontwikkelings- of renovatieprojecten of bij nieuwe bedrijventerreinen.

## 2.5. Pak niet-financiële barrières aan

De raden beklemtonen dat het warmtebeleid naast financiële drempels ook niet-financiële barrières voor (groene) warmte moet aanpakken. Uit gegevens van VITO-studie<sup>10</sup> blijkt immers dat een aantal investeringen in groene warmte op dit moment rendabel zijn (een negatieve onrendabele top). Toch gebeuren die investeringen in de praktijk niet massaal. Dit betekent dat andere belangrijke drempels dan financiële die investeringen hinderen. Ook bij de ontwikkeling van warmtenetten blijken niet enkel de hoge investeringskosten hinderpalen te vormen, maar ook de onduidelijke regeling van tarieven, prijszetting, rechten en plichten van aanbieders en vragen, het vinden van geschikte vestigingsplaatsen, complexe vergunningsprocedures, enz..

De raden vragen om een inventaris te maken van de niet-financiële barrières voor groene warmteproductie en restwarmtegebruik en vervolgens om in het actieplan acties te voorzien om die barrières aan te pakken. De gevraagde inventarisatie moet – ook op basis van praktijkervaring - bekijken waarom bepaalde rendabele projecten toch moeilijk of niet van de grond komen.

Concreet vragen de raden om naast de remediëring van de vergunningsproblematiek op zijn minst volgende acties te overwegen om niet-financiële hinderpalen op te ruimen:

- de opmaak van een warmteplan en een warmtekaart om de warmtepotentiëlen en -vraag in kaart te brengen en te matchen
- de planning van de warmtenetinfrastuctuur in samenhang met andere infrastructuur
- de uitwerking en operationalisering in samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen en –niveaus van een regulerend kader voor de ontwikkeling van warmtenetten, met aandacht voor samenwerkingsverbanden
- de stimulering van O&O voor opkomende duurzame warmtetechnologieën
- acties om specifieke hinderpalen voor geothermische toepassingen uit de weg te ruimen.

---

<sup>9</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC. Artikel 10, 3de paragraaf.

<sup>10</sup> Zoals opgenomen in Actieplan Groene Warmte, versie juni 2009: 'Uit de berekening van de onrendabele top blijkt dat er in de huidige marktomstandigheden rendabele investeringen mogelijk zijn. Vooral in de industrie zien we vaak een negatieve onrendabele top. Nochtans wordt er in deze sector niet massaal overgestapt naar biomassaverbranding. Dit betekent dat er nog andere belangrijke drempels zijn die investeringen verhinderen. Toepassingen in de procesindustrie hebben een hoger aantal draaiuren (4500 uren). Dit heeft een gunstige invloed op de rendabiliteit. Andere sectoren hebben een lager aantal draaiuren omdat het over gebouwenverwarming gaat (tussen 800 en 1900 draaiuren). Dit resulteert in een positieve onrendabele top, wat betekent dat er extra steunmaatregelen nodig zijn.'

### Match vraag en aanbod in een warmtekaart (en een warmteplan)

Warmtekaarten en warmteplannen zijn nodig om de vraag en het aanbod van warmte te matchen.

- Een warmtekaart<sup>11</sup> brengt het profiel van de huidige warmtevraag en het warmteaanbod in kaart. Dat kan helpen om de huidige warmtevraag en warmteaanbod te matchen en de nood aan warmtenetten in kaart te brengen. Zo'n warmtekaart laat aanbieders van groene warmte toe externe vragers voor hun warmteoverschot te vinden.
- Een warmteplan plant op basis van de huidige warmtekaart en potentieelanalyses, bijkomende grootschalige duurzame warmte-initiatieven. Zo'n plan geeft zicht op het potentieel aan bijkomende (groene) warmteproductie en restwarmte en eventuele warmtenetten en kan ook richtinggevend werken voor de inplanting van nieuwe installaties .

### Plan warmteinfrastructuur in samenhang met andere infrastructuur

De uitrol van warmteinfrastructuur (warmtenetten, biogasinjectie, ...) gebeurt best in samenhang met andere infrastructuurbeslissingen en -investeringsplannen. Zo zou de decretale verplichting om vrijwel overal aardgasaansluitingen te voorzien herbekeken moeten worden in het licht van de uitrol van warmtenetten of bijv. warmtepompen in bepaalde zones. Ook beslissingen inzake nieuwe bedrijventerreinen en stadsontwikkelingsprojecten zijn terzake relevant.

De warmteinfrastructuurplanning moet rekening houden met de drastische energiebesparingsmogelijkheden en zo overdimensionering of lock-in vermijden. Ook moet de warmteinfrastructuurplanning uitmaken wie best waar welke investeringen doet. De verhouding tussen publieke en private investeringen is daarbij een aandachtspunt.

### Voorzie regulerend kader voor de ontwikkeling van warmtenetten

Een regulerend kader voor de ontwikkeling van warmtenetten is nodig<sup>12</sup>. Inzake warmtenetten is er op dit moment weinig geregeld. Daardoor worden warmtenetontwikkelaars met veel onzekerheden geconfronteerd. Een regulerend kader moet uitklaren wie waar wanneer warmtenetten mag aanleggen, wie mag of moet aansluiten, wie de modaliteiten en dimensionering ervan bepaalt en wie welke kosten en verantwoordelijkheden draagt. Ook moet nagedacht worden over hoe samenwerkingsverbanden of partnerships tussen bedrijven, particulieren en overheden kunnen worden aangemoedigd en hoe deze in de regeling kunnen worden ingepast. Ook moet er aandacht gaan naar het creëren en behouden van een draagvlak voor warmtenetten.

### Zoek oplossingen voor specifieke knelpunten voor geothermische toepassingen

De raden vragen om oplossingen te zoeken voor specifieke barrières voor de ontwikkeling van geothermische toepassingen zoals de onzekerheden over het resultaat van geothermische boringen, zonder te hoge risico's te gaan steunen. <sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Naar het voorbeeld van de Nederlandse warmtekaart.

<sup>12</sup> Naar het voorbeeld van de Warmtewet en het Warmtebesluit in Nederland

<sup>13</sup> R. Dreesen, B. Laenen (2010) Technology watch: geothermie en het potentieel in Vlaanderen. Studie uitgevoerd in opdracht van ALBON. 2010/SCT/R/001. Januari 2010. VITO.

**Vergeet O&O, demo's, sensibilisering, etc. niet**

Ondersteuning voor onderzoek en ontwikkeling van opkomende warmtetechnologieën moet overwogen worden, in het bijzonder als men hiervan een lokale sociaal-economische en ecologische return kan verwachten. De beschikbaarheid van performante en aangepaste technologieën is immers cruciaal voor de ontwikkeling groene warmtetoepassingen, restwarmtetoepassingen en warmtenetten. Investerings in onderzoek en ontwikkeling kunnen dan ook belangrijk zijn, net zoals investeringen in proef- en demonstratieprojecten.

Informatieverstrekking, sensibilisering, etc. kunnen helpen om de relatieve onbekendheid van duurzame warmtetoepassingen aan te pakken.

### **3. Bemerkingen bij de callsteun voor grote projecten**

In dit deel geven de raden hun bemerkingen bij de callsteunregeling grote warmteprojecten (> 1 MWth). Zo doen ze voorstellen om

- Enkele modaliteiten van de callsteunregeling snel te verfijnen
- De correcte en efficiënte ontwikkeling en uitvoering te verzekeren
- Het callsysteem gaandeweg te evalueren en waar nodig bij te sturen, o.a. in het licht van de uit te werken warmtebeleidsvisie (cf. supra).

#### **3.1. Start snel met callsysteem voor grote projecten mits verfijning**

De raden vragen om snel met het voorgestelde callsysteem van start te gaan, al suggereren de raden wel enkele punten om enkele modaliteiten van de regeling te verfijnen.

**Ga verder met callsysteem als eerste stap in duurzaam warmtebeleid**

De raden verwelkomen het voorgestelde callsteunsysteem voor grote groene warmteprojecten, restwarmte en warmtenetten (> 1 MWth, < 6 euro/MWth) als een goede eerste stap in de verdere uitwerking van het duurzame warmte beleid.

- Steun voor grote duurzame warmtetoepassingen is nodig: Deze 'goedkope' grote warmteprojecten hebben een groot potentieel en zijn vanuit kostenefficiëntie-overwegingen interessant. Niettemin zijn duurzame warmtetechnologieën vandaag vaak nog (veel) duurder dan de gangbare (fossiele) referentietechnologieën voor warmte- en koudeproductie, al komen een aantal opties qua kostprijs wel al in de buurt van de referentietechnologieën (bv. warmte/koudeopslag). De hogere investeringskosten en de langere terugverdiertijden zijn voor de meeste groene warmtetechnologieën een grote hinderpaal. Financiële steun fungeert in dat kader als een vergoeding voor de extra milieu- of andere baten van een technologie ten opzichte van de referentietechnologieën of als een compensatie voor de niet-geïnternaliseerde externe kosten bij de referentietechnologieën.

- Callsysteem is geschikt voor (bepaalde) grote projecten: Een callsysteem zorgt voor concurrentie tussen de in aanmerking komende projecten. Dat kan de ondersteuningskosten van projecten drukken en/of de kwaliteit ervan opkrikken. Het callsysteemkader is daarom vooral geschikt voor grotere projecten van risicominnende markspelers die bereid zijn projectdossiers in te dienen, die kunnen omgaan met 'het strategisch spel' van een callsysteem en met de onzekerheid omtrent het al dan niet verkrijgen van steun en die met elkaar in concurrentie kunnen en mogen treden.
- Selectie tussen de in aanmerking komende projecten op basis van kostenefficiëntie is zinvol, al kan aanpassing hiervan nodig zijn in het licht van de uit te werken warmtebeleidsvisie. In het voorgestelde callsysteem concurreren alle groene warmteprojecten, restwarmteprojecten en warmtenetten enkel op kostenefficiëntie (€/MWth) met elkaar. Deze concurrentie garandeert dat de schaarse middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Men kan dan met eenzelfde budget zoveel mogelijk MWth ondersteunen. Wel moeten in het bredere warmtebeleidskader ook andere overwegingen een rol kunnen spelen bij de selectie van projecttypes en projecten. Hierna wordt in deel 3.3 aangegeven dat het callsysteem via een aanpassing van de in aanmerking komende projecten of via een aanpassing van het selectiemechanisme ervoor kan zorgen dat juist die projecten worden ondersteund die passen binnen de uitgewerkte warmtebeleidsvisie.
- Terecht geen quotumsysteem: De raden vinden het een goede zaak dat de Vlaamse Regering niet koos voor een quotumsysteem voor groene warmte, naar analogie met het groenestroomcertificatensysteem. Quota lijken interessant om te garanderen dat een bepaald ambitieniveau gehaald wordt, maar de realisatie van een vooropgestelde doelstelling voor de productie van groene warmte hoeft niet noodzakelijk met een quotumsysteem. Er bestaan andere manieren op de warmteontwikkeling op te volgen, te toetsen aan een indicatieve doelstellingen en het beleid indien nodig bij te sturen. Bovendien lijken quota voor (groene) warmteondersteuning niet geschikt aangezien het potentieel voor (groene) warmte bestaat uit zeer verschillende toepassingen en technologieën, verschillende brandstoffen en verschillende sectoren, waardoor de onrendabele toppen sterk uiteenlopen en de onzekerheid over de invulling van het potentieel groot is. Dat maakt het zeer moeilijk om de juiste quota per jaar vast te leggen (met risico op instabiliteit of hoge kosten), en zorgt ervoor dat een certificatenmarkt met één uniform of beperkt gemoduleerd steunniveau voor groene warmte ongewenst is (omdat dit zou leiden tot omvangrijke windfallprofits).
- Integratie van steunregeling voor diverse warmteprojecten biedt voordelen: De raden vinden het een voordeel dat de voorgestelde steunregeling diverse types warmteprojecten (groene warmte, restwarmte, warmtenetten) tezamen kan bekijken omdat zo ook geïntegreerde projecten en oplossingen beter aan bod kunnen komen. Zo kunnen projecttypes die technieken combineren integraal bekeken worden en eventueel tegelijk ondersteund worden.



Voor- en nadelen callsysteem

	Voordelen	Nadelen
Effectiviteit		Indien budget onvoldoende of maximumsteunbedrag onvoldoende, bestaat de kans dat bepaalde investeringen niet gebeuren of uitgesteld worden. De 'reservering' van middelen voor een project betekent niet automatisch dat een project uitgevoerd wordt. Een projectvoorstel kan al dan niet bewust middelen tot 4 jaar blokkeren.
Additionaliteit		Investeerders met een reeds gepland (bijna) rendabel project kunnen interessantste voorstellen doen en zullen merendeel van het budget binnenhalen (meeneemeffect), hetgeen additionaliteit beperkt
Zekerheid voor de investeerder		Onzekerheid voor de investeerder die van tevoren niet weet of hij steun zal krijgen ook al voldoet hij aan alle criteria. Uitstel van investeringen indien investeerder een volgende call wil afwachten . Onzekerheid over opeenvolging van calls (geen continu ondersteuningsmechanisme) Omwille van budgettaire beperkingen is het mogelijk dat gelijkaardige projecten soms wel en soms geen steun ontvangen.
Kostenefficiëntie	Goedkoopste projecten per MWh worden het eerst ondersteund.	Kans op oversubsidiëring is reëel bij projecten met een zeer lage (of negatieve) kost/MWh. Ondersteuning gebeurt niet aan onrendabele top.
	Concurrentie tussen projecten leidt tot druk om kosten te beperken	Vastlegging van een vast steunbedrag gedurende 10 jaar betekent voor installaties met biomassakost dat ze zich voor 10 jaar moeten indekken tegen prijschommelingen. De verwachte prijsstijgingen zullen vanaf jaar 1 al aangerekend worden.
Budgettaire impact	Budget is relatief eenvoudig beheersbaar	

De voorgestelde regeling kan effectiever en efficiënter worden als enkele modaliteiten worden aangepast, meer bepaald als

- bij voorkeur investeringssteun wordt toegekend, die waar nodig aangevuld wordt met exploitatiesteun of garanties op de opvolging van exploitatie
- de omvang van de steun zoveel mogelijk aansluit bij de onrendabele top van het individuele project.
- enkele gevallen die wellicht niet (of slechts gedeeltelijk) voor steun in aanmerking heroverwogen worden.
- blokkering van middelen door strategisch gedrag vermeden wordt.

**Voorzie investeringssteun, waar nodig aangevuld met exploitatiesteun of exploitatieopvolging**

De raden hebben een **voorkeur voor investeringssteun**, op voorwaarde dat de **exploitatie** wordt opgevolgd bij projecten met belangrijke variabele kosten.

Investeringssteun heeft ten opzichte van exploitatiesteun volgens de raden belangrijke voordelen (zie ook tabel).

- De ondersteuning is effectiever als zij investeringskosten bij de aanvang van een project helpt prefinancieren. Investeringssteun sluit zo beter aan bij wat spelers met minder toegang tot kapitaal en bij projecten met relatief hoge vaste kosten nodig hebben.
- Investeringssteun in het kader van expansiewetgeving is niet belastbaar, waardoor de te geven ondersteuning lager kan zijn dan bij exploitatiesteun.
- De investeringssteun creëert geen olopende historische lasten die ten laste liggen van toekomstige begrotingen zoals exploitatiesteun dat wel doet. Voor de projecten die de overheid nu voor ondersteuning selecteert, wordt via investeringssteun ook nu betaald. Projecten die volgend jaar ondersteund worden, komen ten laste van de begroting van volgend jaar. Investeringssteun legt dus in tegenstelling tot exploitatiesteun geen hypotheek op de toekomstige beleidsruimte van de overheid inzake duurzame warmte. Dat laatste is belangrijk omdat de budgettaire druk door een stijgend ambitieniveau van het hernieuwbare energiebeleid wellicht sowieso al zal toenemen.
- Investeringssteun is administratief eenvoudiger dan exploitatiesteun omdat het bijvoorbeeld geen specifieke opvolging van de precieze warmteproductie vergt tijdens de exploitatie (zie ook onderstaande tabel). Dat neemt niet weg dat in het bijzonder bij biomassa-projecten toch opvolging gewenst is, bijvoorbeeld van het aantal draaiuren of de aangewende biomassa.

	Investeringssteun	Exploitatiesteun
Investeringsincentive	Steun helpt prefinancieringsproblemen op het moment van de investering oplossen. Dat is belangrijk bij spelers met minder toegang tot kapitaal en bij projecten met relatief hoge vaste kosten.	Steun helpt niet zozeer prefinancieringsproblemen oplossen. Dat veronderstelt dat initiatiefnemers bij de aanvang van het project voldoende toegang tot kapitaal hebben. De exploitatiesteun is vooral geschikt voor projecten met relatief hoge variabele kosten.
	In sommige gevallen op zich onvoldoende om de onrendabele top van het project te dekken, omwille van Europese beperkingen op investeringssteunverlening. Aanvulling met exploitatiesteun kan nodig zijn.	Kan gemodelleerd worden zodat onrendabele top wordt gedekt.
Exploitationincentive	Investeringssteun kan voor installaties met hoge brandstofkost niet als stok achter deur dienen om te zorgen dat installatie geëxploiteerd wordt, tenzij bij terugvorderbare investeringssteun ingeval van niet-exploitatie.	Exploitationsteun is voor installaties die niet continu (moeten) draaien met relatief aanzienlijke (biomassa)brandstofkost een incentive om installatie te blijven exploiteren of om voldoende biomassa in plaats van fossiele brandstoffen te gebruiken, op voorwaarde dat gegeven steun hoog genoeg is én blijft. Indien bijv. biomassaprijzen sneller stijgen dan verwacht kan vastgelegde exploitatiesteun toch onvoldoende blijken en exploitatie alsnog stilvallen.

		Exploitatiesteun kan ervoor zorgen dat installaties onnodig draaien (en dus energie verbruiken), bijvoorbeeld ook bij afwezigheid van een energievraag.
	Installaties die continu draaien onafhankelijk van biomassa-brandstofprijzen, bijv. restwarmteinstallaties, betekent een investering onmiddellijk een garantie op exploitatie.	Installaties die draaien onafhankelijk van biomassa-brandstofprijzen, bijv. restwarmteinstallaties, is vooral de investeringskost belangrijk en betekent exploitatiesteun vooral uitstel van steunverlening.
Budgettaire impact	Steun wordt verleend bij aanvang van het project – aanvankelijk hogere budgettaire impact. Naarmate de afstand tot de onrendabele top beperkt is, is de omvang van de te verlenen investeringssteun en dus de budgettaire impact beperkt.	Steunverlening wordt gespreid over de tijd – deel van budgettaire impact verschuift naar latere jaren. Naarmate de afstand tot de onrendabele top beperkt is, is de omvang van de te verlenen expansiesteun en dus de budgettaire impact beperkt.
	Steunverlening is niet belastbaar als investeringssteun in het kader van expansiewetgeving.	Exploitatiesteun is belastbaar, waardoor ondersteuning en budgettaire impact hoger ligt.
Administratieve lasten	Vergt geen meting van warmteproductie, dus geen bijkomende administratieve last voor bedrijven en voor de overheid. Het impliceert wel dat de overheid de warmteproductie niet automatisch opvolgt, tenzij de warmteproductie op een of andere manier <sup>14</sup> toch wordt gemonitord en gerapporteerd, bijv. voor het toetsen van de doelstellingen.	Vergt meting van warmteproductie gedurende de levensduur van de installatie (en daardoor eerder geschikt voor grote projecten). Opvolging van warmteproductie betekent extra kosten voor warmtemetingen en (bijkomende) administratieve last voor bedrijven en voor de overheid (tenzij deze gegevens sowieso gerapporteerd moeten worden).
	Eenmalige uitbetaling van steun	Frequente uitbetaling van steun en bijhorende lasten
Monitoring	Investeringssteun omvat geen automatisch mechanisme om groene warmte of restwarmte op te volgen; schatting op basis van massabalansen, reële draaiuren is wel mogelijk.	Aangezien gegevens over warmteproductie noodzakelijk zijn voor de steunverlening worden deze automatisch gegenereerd. Dat voordeel is belangrijk voor projecten met een variabel aantal draaiuren, waarvoor de warmteproductie zonder monitoring moeilijk voorspelbaar is.

Het belangrijkste nadeel van investeringssteun is dat men, eens de steun gegeven is, via het steunmechanisme geen controle meer heeft over de effectieve exploitatie van de installatie. De raden vinden het daarom belangrijk dat investeringssteun steeds gepaard gaat met de nodige garanties op de opvolging van de exploitatie.

Voor **restwarmteprojecten** lijken naast investeringssteun geen bijkomende garanties op de opvolging van de exploitatie nodig. Bij restwarmtegebruik is er immers sprake van een constant productieprofiel omdat restwarmte een gerecupereerd afvalproduct is dat continu vrijkomt en waarbij de investeringslast de belangrijkste drempel vormt.

Bij **biomassaprojecten** die vaak een belangrijke variabele kost hebben, is het wel belangrijk dat men de exploitatie van de warmte-installaties opvolgt om te vermijden dat, eens de investeringssteun gegeven is, de exploitatie stopt of wijzigt. Die opvolging kan voor duurdere biomassaprojecten via bijkomende exploitatiesteun en voor de goedko-

<sup>14</sup> Bv. via biomassa-balansen of via registratie van het aantal draaiuren van een installatie.

pere biomassaprojecten door exploitatieopvolging via de bestaande rapportages gekoppeld aan proportionele terugvorderbaarheid van de investeringssteun.

- *'Goedkopere' biomassaprojecten: Investeringssteun met exploitatieopvolging:* Bij biomassaprojecten met een beperkte onrendabele top kan investeringssteun binnen de Europese beperkingen (ongeveer) voldoende zijn om de onrendabele top te dekken. Door enkel investeringssteun toe te kennen, vermijdt men dat de beperkte onrendabele top in zeer kleine schijfjes exploitatiesteun wordt toegekend. Dat is belangrijk omdat bij beperkte toe te kennen steunbedragen, de administratieve lasten van exploitatiesteun relatief zwaar kunnen gaan doorwegen. Om te garanderen dat deze warmte-installaties blijvend geëxploiteerd worden, is het proportioneel terugvorderbaar maken van (een deel van de<sup>15</sup>) investeringssteun bij niet-exploitatie een goede optie. Dat vereist actieve opvolging van de exploitatie, eventueel en bij voorkeur via de reeds bestaande (energie)rapportages. Ook andere mogelijkheden om garanties op de opvolging van de exploitatie in te bouwen, kunnen overwogen worden.
- *'Duurdere' biomassaprojecten: Investeringssteun aangevuld met exploitatiesteun:* Bij heel wat biomassaprojecten zal de omvang van de door Europa toegestane investeringssteun onvoldoende zijn om de onrendabele top van het project te dekken. In dat geval is aanvullende exploitatiesteun nodig. Deze aanvullende exploitatiesteun en de bijhorende rapportages laten meteen toe de exploitatie van de installaties op te volgen en indien blijkt dat de installatie een andere dan de afgesproken biobrandstof inzet of stil ligt, de ondersteuning te stoppen.

Deze eventuele aanvullende exploitatiesteuntoekenning (en dus ook de rapportage over de warmteproductie) zou frequenter dan jaarlijks kunnen, indien de initiatiefnemer dat wenst. Frequentere steuntoekenning kan cash flow problemen bij bepaalde actoren helpen vermijden en daardoor drempelverlagend werken voor kleinere spelers.

Tot slot begrijpen de raden dat de Vlaamse Regering vooral om budgettaire redenen kiest voor exploitatiesteun. Toch menen de raden dat de budgettaire impact van investeringssteun op korte termijn voor warmteprojecten goed kan meevallen, omdat bepaalde projecten een lage onrendabele top hebben. Eventueel kan (aanvullende) investeringssteun buiten het call-systeem gegeven kunnen worden, bijvoorbeeld via een uitbreiding van de ecologiesteunregeling of via een aanvullende (nieuwe) investeringssteunregeling.

Tot slot benadrukken de raden dat er bij investeringssteun (net zoals bij exploitatiesteun) duidelijkheid moet bestaan over de budgettaire engagementen van de overheid, nu en in de toekomst. Zonder dergelijke budgettaire engagementen dreigt immers een stop-and-go-beleid, dat onzekerheid creëert voor nieuwe projecten omtrent het al dan niet uitgeven van een nieuwe call en de omvang ervan. Bij een systeem van investeringssteun dat reeds op kortere termijn een grotere budgettaire impact heeft, is de nood aan een dergelijk budgettair engagement al sneller urgent. Bij een systeem van exploitatiesteun zal de gecumuleerde historische last van de bestaande projecten

---

<sup>15</sup> Bijvoorbeeld terugvordering van het aandeel van de steun dat (ongeveer) overeenkomt met het aandeel van de periode van niet-exploitatie in de totale verwachte levensduur in de onrendabele top berekening.

vooral in de verdere toekomst de kans op stop-and-go-beleid voor nieuwe projecten vergroten.

### **Bepaal omvang van steun zoveel mogelijk op basis van de onrendabele top**

De omvang van de steun moet volgens de raden zo nauw mogelijk aansluiten op de onrendabele top die specifiek voor dat grote project berekend werd, evenwel rekening houdend met de Europese voorwaarden voor steuntoekenning. In het voorgestelde systeem kan de verschafte ondersteuning hoger (of lager) zijn dan de onrendabele top (weliswaar beperkt tot 6 €/MWh). De hoogte van de ondersteuning wordt immers gevraagd door de initiatiefnemer en wordt beoordeeld ten opzichte van de steun in euro/MWh gevraagd door andere initiatiefnemers en de maximale steun (cf. supra over noodzaak aanvullende steun voor projecten met hogere onrendabele top dan maximum).

Het callsysteem zorgt zo via concurrentie weliswaar voor een neerwaartse druk op de gevraagde steun, maar kan niet vermijden dat projecten die reeds sowieso (bijna) rendabel zijn met een relatief lage gevraagde steun in €/MWh toch meer ontvangen dan nodig. De nota aan de Vlaamse Regering toont aan dat er inderdaad heel wat, vaak grote, projecten zijn die nu reeds (bijna) rendabel zijn en waarvoor elke verschafte steun dus oversubsidiëring zou kunnen betekenen<sup>16</sup>. Oversubsidiëring betekent een inefficiënte aanwending van schaarse publieke middelen en is maatschappelijk niet verdedigbaar. Bovendien zouden dergelijke reeds (bijna) rendabele projecten, indien ze talrijk zouden zijn, een groot deel van het steunbudget kunnen binnenhalen, en dus andere projecten kunnen verdringen. Om de additionaliteit van de regeling te versterken, vragen de raden dan ook om de steun te laten aansluiten op de onrendabele top.

De onrendabele top kan zowel voor investeringssteun als voor investeringssteun aangevuld met exploitatiesteun berekend worden en na verdiscontering kunnen beiden vergelijkbaar gemaakt worden voor de kostenefficiëntiebeoordeling in de call. De onrendabele topberekening vereist wel dat projectontwikkelaars data over de installatie of het project aan de overheid overmaken en dat de overheid voldoende knowhow heeft (en via de calls opbouwt) om de betrouwbaarheid van de overgemaakte data te beoordelen (cf. infra: vraag naar omkadering door overheid).

Aansluitend merken de raden op dat voor warmteprojecten bij ETS-bedrijven<sup>17</sup> bij de onrendabele topberekening gekozen moet worden hoe wordt omgegaan met de impact op de emissierechten in het kader van het Europees emissiehandelssysteem. In ieder geval zal het niet altijd eenvoudig zijn om vooraf te bepalen wat het aantal emissierechten is dat vrij komt gezien de verschillende regimes waaronder bedrijven kunnen ressorteren binnen ETS.

### **Overweeg in specifieke gevallen toch ondersteuning**

De raden vragen om enkele gevallen die wellicht niet (of slechts gedeeltelijk) voor steun in aanmerking komen te heroverwegen, als ze in lijn zijn met de gevraagde warmtebeleidsvisie:

---

<sup>16</sup> Wat ook illustreert dat er in de praktijk vaak nog heel wat niet-financiële barrières zijn.

<sup>17</sup> ETS: Emission Trading Systeem. ETS-bedrijven: bedrijven die onder het Europese emissiehandelssysteem vallen.

- **Collectieve projecten.** De steunregeling lijkt gericht op individuele bedrijven en niet geschikt voor lokale collectieve benaderingen met vaak meerdere spelers. Nochtans maken collectieve benaderingen wellicht een belangrijk deel van het potentieel uit. Zo lijkt het ontwerpbesluit alleen de productie te steunen, of het beschouwt productie en net, als één subsidieerbaar project en houdt het geen rekening met het feit dat vooral bij grotere, collectieve warmtenetten (meerdere warmteproducenten en -verbruikers) de ontwikkeling van een productie-installatie (groene en restwarmte) niet noodzakelijk gebeurt door dezelfde partij als diegene die het net aanlegt dat de warmte tot bij de afnemers brengt.
- **Warmtenetten op zich:** Partijen die zich specifiek willen toeleggen op de ontwikkeling en exploitatie van warmtenetten lijken geen aanspraak te kunnen maken op steun. Warmtenetten op zich worden m.a.w. niet ondersteund. Dat kan mogelijk de ontwikkeling bemoeilijken van meer grootschalige, collectieve warmtenetten, bv. stadsverwarming (district heating), collectieve netten in industriezones, enz.
- **Biogastoepassingen:** Het is niet duidelijk welke biogastoepassingen precies voor steun in aanmerking zullen komen. Opwerkingseenheden, injectie in het net, biogasleidingen, ....
- **Koude/warmte opslag:** Het is onduidelijk of deze koude-technologie voor de voorliggende steunregeling in aanmerking komt. Koude Warmte Opslag laat toe veel energie te besparen bijvoorbeeld bij het koelen van gebouwen.
- **Warmteopslag:** De mogelijkheden van warmteopslagtechnologieën als energieopslagtechnologie in Vlaanderen moeten nader bekeken worden. Warmteopslag kan niet alleen interessant zijn om de vraag en het aanbod van (groene) warmte op elkaar af te stemmen. Het kan ook belangrijk worden in het verzekeren van stabiliteit op de elektriciteitsnetten bij toenemende aandelen elektriciteit uit intermitterende hernieuwbare energiebronnen.
- **Directe luchtverwarming.** Ondersteuning voor directe luchtverwarming, bijvoorbeeld voor droogprocessen is uitgesloten, naar verluidt omwille van de moeilijke meetbaarheid. De raden vragen dit nader te bekijken in functie van de effectief bespaarde energie.
- **Recente, bestaande projecten die stil liggen of projecten met een lopende vergunningsaanvraag die omwille van stijgende biomassaprijzen niet meer rendabel zijn** op voorwaarde dat de ingezette biomassa past binnen de uitgetekende visie van een duurzame inzet van biomassa (cfr. supra): deze bestaande projecten komen niet voor steun in aanmerking terwijl nieuwe gelijkaardige installaties wel steun kunnen krijgen.
- **Projecten die door investeringen in rookgasreiniging met het oog op de naleving van de door de Vlaamse Regering aangekondigde toekomstige emissienormen onrendabel zouden worden:** De raden vragen om steun voor projecten te overwegen die door de vereiste investeringen in rookgasreiniging niet (meer) rendabel zijn voor zover toegelaten binnen de EU-regelgeving. Ook hier geldt de voorwaarde dat de ingezette biomassa past binnen de uitgetekende visie van een duurzame inzet van biomassa (cf. supra) .

- **Cumulatie met GSC en WKC:** In sommige gevallen moet ondersteuning via de call volgens de raden cumuleerbaar zijn met groenestroomcertificaten of warmtekrachtcertificaten. Dat kan volgens art. 6.4.26 §1 niet. Nochtans is er bij sommige WKK-projecten op biomassa nog een potentieel voor bijkomende groene warmteaanwending als proceswarmte dat om financiële redenen ondanks de uitreiking van GSC en/of WKC onderbenut blijkt. Een ander voorbeeld is de plaatsing van duobranders voor de verbranding van biogas dat anders bij kwalitatieve WKK's in de voeding wordt afgefakkeld bij een teveel aan biogas of bij het stilvallen van de WKK-motor. Ook kan cumulatie van steun met GSC en WKC op korte termijn nodig zijn indien de steun via GSC en WKC onvoldoende is om de onrendabele top te dekken. Dat is in ieder geval op dit moment het geval met heel wat WKK-toepassingen<sup>18</sup>. De regeling moet wel controleerbaar en handhaafbaar blijven en mag geen dubbele subsidies uitkeren.

### Vermijd blokkering van middelen door strategisch gedrag

De raden vragen om in het callsysteem de nodige garanties in te bouwen die strategisch reserveringsgedrag vermijden. Het voorgestelde callsysteem laat namelijk toe dat een projectontwikkelaar tot vier jaar middelen kan blokkeren voor zijn project en uiteindelijk kan beslissen om het niet uit te voeren. Dat zou kunnen betekenen dat projectontwikkelaars het callsysteem kunnen gebruiken om meerdere projectvoorstellen in te dienen, anticiperend op de verschillende prognoses voor de biomassaprijzen of verschillende scenario's omtrent concurrerende projectvoorstellen. Met andere woorden is het nodig dat de overheid meer garanties krijgt dat een goedgekeurd project ook daadwerkelijk geïmplementeerd wordt of dat de projectontwikkelaar meer incentieven krijgt om het project ook daadwerkelijk uit te voeren.

## 3.2. Verzeker de correcte en efficiënte ontwikkeling en uitvoering

Voor een correcte en efficiënte ontwikkeling en uitvoering van de regeling is het belangrijk om

- binnen de overheid voldoende mensen en middelen voor de operationalisering en opvolging te voorzien
- voldoende middelen te voorzien voor de financiering van de steunregeling zodat het uitgestippelde groeipad gerealiseerd kan worden
- grondig te debatteren over de financiering van de regeling, het warmtebeleid en het hernieuwbare energiebeleid in het algemeen, met aandacht voor de verdeelingsaspecten en de stabiliteit van de stromen, waarbij ook nagedacht wordt over alternatieve financieringsmethodes.
- indien men (voorlopig of definitief) kiest voor financiering via netbeheerders vanuit de algemene middelen, enkele onduidelijkheden terzake uit te klaren.

---

<sup>18</sup> Zie tabel 1 in het SERV-advies van 5 juli 2010 over het ontwerpbesluit aanpassingen aan het WKK-certificatensysteem. Deze tabel geeft aan voor welke toepassingen de steun via het WKK-certificatensysteem al dan niet voldoende is om de onrendabele top te dekken. Zie het rapport hernieuwbare energie van het SERV-Secretariaat.

- enkele bepalingen in het besluit inzake restwarmte- en warmtenetten en inzake de taken van de netbeheerders te verduidelijken.

### Zorg voor voldoende omkadering voor extra taken bij VREG, OVAM en VEA

De raden vragen om op basis van een visienota over de organisatie van de Vlaamse overheid een gepaste omkadering te voorzien voor het ontwerp, de operationalisering en opvolging van de voorgestelde regeling. De voorziene omkadering is nu immers niet gepast:

- Geen bijkomend personeel, terwijl er reeds tekorten waren: Bijkomende expertise, mankracht en middelen bij VEA, OVAM en VREG zullen nodig zijn voor de operationalisering van de voorliggende regeling<sup>19</sup>. De benodigde VTE's laten toe de maatschappelijke baten van de duurzame warmteteunregeling te verhogen en de kosten ervan te verlagen omdat ze de regeling nader kunnen onderbouwen, verfijnen en opvolgen. Maar ondanks het feit dat in eerste instantie een personeelsuitbreiding met 4 VTE werd gevraagd voor het beheer van het voorliggend steunsysteem werd uiteindelijk geen personeelsuitbreiding gevraagd omdat dit zou ingaan tegen de door de Vlaamse Regering besliste personeelshervormingsstop. Bovendien beschikt de energie-administratie in Vlaanderen nu reeds over onvoldoende mankracht voor de beleidsvoorbereiding, het beheer van de steunmechanismen en de controles, handhaving en evaluatie.
- Bijkomende taakvermenging, terwijl er reeds heel wat uitvoerende taken bij de VREG zijn ondergebracht: Door extra uitvoerende taken aan de VREG op te leggen, komt de regulatorwerking binnen de VREG extra onder druk te staan. De raden menen ook vanuit principiële overwegingen dat taken die niet verband houden met de regulatorfunctie, zoals in dit besluit het geval is, niet aan de VREG kunnen worden toevertrouwd.

Reeds eerder hebben de raden gevraagd de energie-administratie structureel te versterken<sup>20</sup> (cf. deel 2.3). Ook nu herhalen zij dat dringend moet worden bekeken hoe de extra taken die gepaard gaan met de warmteteunregeling bij VEA en VREG concreet zullen worden opgevangen, gegeven het huidige budgettaire en personeelsbeleid van de Vlaamse Regering (compensatie binnen VEA, personeelsverschuiving vanuit een andere entiteit...<sup>21</sup>). Concreet vragen de raden daarom dat naar het voorbeeld van het beleidsveld RO<sup>22</sup> een visienota zou worden uitgewerkt die nagaat welke taken het be-

---

<sup>19</sup> “Niettegenstaande de Inspectie van Financiën van mening is dat de in eerste instantie gevraagde personeelsuitbreiding met 4 VTE haar geen overdreven luxe lijkt, wordt het voorgelegde ontwerp van besluit ongunstig geadviseerd omdat de personeelsuitbreiding ingaat tegen de door de Vlaamse Regering besliste personeelshervormingsstop.” Nota aan de leden van de Vlaamse regering, VR 2011 1507 DOC.0801. Betreft: Actieplan inzake de bevordering van de productie van warmte op basis van hernieuwbare energiebronnen of restwarmte en van de aanleg van warmtenetten. Voorontwerp van besluit tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid, wat betreft de invoering van een steunregeling voor nuttige groene warmte. Blz. 15.

<sup>20</sup> SERV, Minaraad (2011) Advies REG-openbare dienstverplichtingen. SERV, 6 juli 2011, Minaraad, 5 juli 2011.

<sup>21</sup> “De Inspectie van Financiën moet er verder ook op wijzen dat de gevraagde personeelsuitbreiding met 4 VTE haar geen overdreven luxe lijkt, maar wel resoluut ingaat tegen de door de Vlaamse Regering besliste personeelshervormingsstop. In voorgelegd dossier wordt nergens aangegeven waar deze bijkomende 4 VTE worden gecompenseerd, noch wordt een personeelsverschuiving vanuit een andere entiteit voorgesteld.” Advies Inspectie van Financiën van 27 juni 2011.

<sup>22</sup> Herdefiniëring van de Vlaamse strategie en opdrachten voor het beleidsveld ruimtelijke ordening op Vlaams niveau. Proeve van een nieuwe opdrachtomschrijving en bestuurlijke organisatie



leidsveld energie zou moeten uitvoeren nu en in het licht van de toekomstige uitdagingen, welke prioriteit elk van die taken heeft, hoeveel middelen en personeel met welke profielen daarvoor nodig zijn en hoe die noden kunnen worden opgevangen.

### Voorzie voldoende middelen

Los van de keuze van de financieringsbron (cf. infra), wijzen de raden op de noodzaak om voldoende middelen voor de steunregeling te voorzien, gebaseerd op een onderbouwde inschatting van de vereiste middelen om het gewenst indicatief groeipad voor duurzame warmte te kunnen volgen. De steunregeling mag geen flessenhals worden die - in plaats van projecten te promoten en te versnellen - zorgt dat investeringen in duurzame warmteprojecten worden uitgesteld totdat er bij een nieuwe call weer middelen beschikbaar komen.

De Vlaamse Regering voorziet volgens het voorliggend dossier 4 mio in 2012, oplopend tot 35 mio euro in 2020. De raden vragen de omvang van de vereiste budgetten beter te onderbouwen. De onderbouwing bestaat nu immers uit een zeer ruwe inschatting van de vereiste budgetten voor groene warmte en voor restwarmte. De onderbouwing moet ook aangeven hoe de evolutie van de budgetten inhaakt op het gewenst groeipad voor duurzame warmteinvesteringen. Dat indicatief groeipad is nog niet vastgelegd of bekend. Aansluitend vragen de raden aan te geven hoe het budget van 4 mio euro voor 2012 aangewend wordt aangezien de callsteun alleen wordt toegekend voor projecten waarvoor de milieuvergunning wordt aangevraagd na 1 juli 2012.

### Voer het financieringsdebat, met aandacht voor verdelingseffecten

Het voorliggend dossier voorziet dat **algemene middelen** (die vooral gegeneerd worden via diverse belastingen<sup>23</sup>) de warmtesteun zullen financieren. De raden gaan hiermee om pragmatische redenen akkoord, maar menen dat dit dossier geen precedent kan vormen. Een fundamenteel **debat** is en blijft nodig over de financiering van het (groene) warmtebeleid in samenhang met het debat over de financiering van het hernieuwbare energiebeleid.

Bij het debat van de financieringswijze moet bijzondere aandacht gaan naar

- de verdelingseffecten (tussen en binnen de verschillende doelgroepen, zoals gezinnen en bedrijven). In het bijzonder is transparantie van belang over de verdelingsaspecten van de financiering via algemene middelen, o.a. in vergelijking met de verdelingseffecten van financiering via de tarieven of via alternatieve opties.
- de stabiliteit van de financiering. Het is belangrijk een stabiele financieringsbron te hebben die een stop and go beleid voor nieuwe investeringen vermijdt en die garandeert dat eventuele toegekende exploitatiesteun gedurende de volledige toegestane periode effectief kan worden toegekend<sup>24</sup>. Dit is een aandachtspunt bij financiering via algemene middelen<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Een deel van de algemene middelen komt van leningen, geïnde boetes, etc.

<sup>24</sup> Actieplan Groene Warmte 2009, versie juni 2009: Een exploitatiesteun moet betaald worden uit een stabiele financieringsbron, zoniet kunnen bestaande projecten op een gegeven moment in de problemen komen. [...] Het is moeilijk dergelijke ondersteuningsmaatregelen op een stabiele manier te financieren vanuit de reguliere begroting of het Energiefonds.

<sup>25</sup> De RESHAPE-studie stelt hierover: Experiences in the RES-E sector show that instruments financed outside the state budget, for example, via surcharges on the heat (fuel) cost may considerably increase the

De voorgestelde regeling legt in principe geen bijkomende druk op de nettarieven.

De voordelen van **financiering via nettarieven** zijn:

- Het is een bestaande, relatief gemakkelijke praktijk.
- De financiering komt minder snel onder druk bij besparingsrondes.
- Financiering via nettarieven zorgt via de stijgende tarieven voor een stimulans tot energiebesparing.

De nadelen van de financiering via nettarieven zijn:

- Dat er geen directe link is tussen elektriciteitsdistributienetbeheerders en duurzame warmtetoepassingen.
- Dat de doorrekening op de wijze zoals deze vandaag gebeurt in de tarieven op langere termijn wellicht niet houdbaar is omdat de basis voor de doorrekening verkleint terwijl de omvang van de lasten vergroot. De smaller wordende schouder moeten immers steeds grotere lasten dragen:
  - De doorrekeningsbasis verkleint: De nettarieven worden aangerekend op de verbruiken via de netten. Het verbruik via de netten daalt doordat er meer zelfproducenten komen en doordat bedrijven aansluiten op een lokaal distributienet of privénet. Zo zullen eigenaars van een hernieuwbare energie-installatie niet of minder meebetalen. Deze lagere lasten voor bijvoorbeeld eigenaars voor een hernieuwbare energie-installaties zullen anderen aanzetten om ook zo'n hernieuwbare energie-installatie te plaatsen. De kans bestaat dat op termijn enkel nog degenen die om financiële of technische redenen geen hernieuwbare energie-installatie kunnen plaatsen bijdragen aan de financiering.
  - De lasten vergroten. De omvang van de doorgerekende kosten zal wellicht toenemen, gezien het stijgend ambitieniveau in het hernieuwbare energiebeleid en gezien de ondersteuning vooral exploitatie-ondersteuning is die de lasten naar de toekomst verschuift.

De raden vinden dan ook dat in het kader van het financieringsdebat nagedacht moet worden over een alternatieve doorrekeningswijze via de nettarieven of **alternatieve financieringsmethoden** zoals de opbrengst van de veiling van emissierechten,...

### Klaar onduidelijkheden inzake financiering door netbeheerders uit

Als men inderdaad (voorlopig of definitief) de steunregeling volledig wil financieren met algemene middelen (die vooral gegenereerd worden via diverse belastingen<sup>26</sup>) via de netbeheerders- en dus volledig uit de tarieven wil houden - , moeten enkele onduidelijkheden uitgeklaard worden (zie kader).

---

stability of the support instrument. [http://www.reshaping-res-policy.eu/downloads/D8%20Review%20Report\\_final%20%28RE-Shaping%29.pdf](http://www.reshaping-res-policy.eu/downloads/D8%20Review%20Report_final%20%28RE-Shaping%29.pdf). Ragwitz, e.a. (2011) D8 Report: Review report on support schemes for renewable electricity and heating in Europe.

<sup>26</sup> Een deel van de algemene middelen komt van leningen, geïnde boetes, etc.

### Vragen bij de financiering door de netbeheerders

- Het besluit vermeldt dat de Vlaamse Regering de geleden schade vergoedt voor installaties waaraan steun werd toegezegd, maar die door een overheidsbeslissing niet langer wordt gecompenseerd aan de netbeheerders. De nota aan de Vlaamse Regering stelt evenwel dat wanneer het bedrag waarmee de netbeheerders worden gecompenseerd kleiner is dan het bedrag dat de netbeheerders uitkeren, zij het verschil mogen doorrekenen in de nettarieven<sup>27</sup>. Dit moet worden uitgeklaard.
- De netbeheerder zal een contract afsluiten met de producent van groene warmte dat de steun voor een periode van 10 jaar verzekert. Gezien projecten geselecteerd worden op basis van een ingeschatte hoeveelheid geproduceerde groene warmte kan de realiteit substantieel verschillen van de oorspronkelijke inschatting. De vraag is hoe daarmee wordt omgegaan en hoe wordt verzekerd dat de compensatie van deze steun effectief in de begroting wordt ingeschreven.
- De nota aan de Vlaamse Regering stelt dat enkel overheadkosten kunnen worden doorgerekend in de nettarieven. De RIA bevat een inschatting van deze kosten, maar betreft uitsluitend de kosten van administratieve verrichtingen (beheer databank, uitbetaling,...). De vraag is hoe andere mogelijke kosten van netbeheerder worden vergoed (bv. controletaken in art. 6.4.26 §6).
- Extra kosten voor een eventuele voorfinanciering door de netbeheerders moeten vermeden worden. Deze kosten ontstaan wanneer de netbeheerders (lang) moeten wachten op de compensatie, en wanneer er belangrijke afwijkingen zijn tussen de werkelijke groene warmteproductie en de oorspronkelijke raming. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering zullen dergelijke afwijkingen worden gecompenseerd door het daaropvolgende jaar iets meer of minder projecten te laten goedkeuren, en zal er geen effect zijn op de meerjarentarieven tengevolge van dergelijke productieafwijkingen doordat de nettarieven worden berekend op een meerjarenbasis. Die redenering gaat evenwel voorbij aan de financieringskosten.
- De formulering van het tweede lid van artikel 6.4.26 §1 is onduidelijk “in afwijking van het eerste lid wordt voor de uitvoering van de verplichtingen vermeld in artikel 6.4.27 en 6.4.28...” Valt deze steun in artikel 6.4.26 wel of niet onder de vergoeding van de algemene middelenbegroting? Kan er volgens artikel 6.4.26 ook voor andere installaties dan deze vermeld in artikels 6.4.27 en 6.4.28 steun gevraagd worden aan de netbeheerder die dan niet via algemene middelen wordt gesteund? Verder is het ook onduidelijk op welke manier een verschil in de geschatte steun en de effectieve steun moet worden opgevangen.

### Verduidelijk of herbekijk enkele bepalingen

Sommige bepalingen in het besluit moeten duidelijker om een goede uitvoering van de regeling te garanderen. Het betreft de regeling voor restwarmte- en warmtenetten en

---

<sup>27</sup> Elders in de nota staat bovendien: Aangezien de elektriciteitsdistributienetbeheerders verplicht worden om steun toe te kennen voor een periode van 10 jaar, dienen de netbeheerders verder jaarlijks gecompenseerd te worden *in de mate dat men de impact op de nettarieven wil compenseren*.

de bepalingen over de rol van de netbeheerders in de operationalisering van de regeling (zie kader).

### Bepalingen inzake groene warmte

Het ontwerpbesluit regelt niet hoe de meterstanden van groenewarmteprojecten worden doorgegeven aan de VREG.

### Bepalingen inzake restwarmte en warmtenetten

Het besluit is van toepassing op restwarmte en warmtenetten. Sommige bepalingen in het besluit moeten echter worden verduidelijkt om met de specificiteit van restwarmte en warmtenetten te kunnen omgaan.

Er wordt in art. 6.4.27 §5 een beperking opgelegd aan steun voor restwarmteprojecten: “ ... komen projecten in verband met de benutting van restwarmte ... in aanmerking voor steun voor zover in geval van restwarmte een vraag naar nuttige warmte wordt gedekt en geen artificiële warmtevraag wordt ingevuld.” Het is echter niet duidelijk waarom deze beperking niet eveneens geldt voor groene warmte.

Het besluit spreekt expliciet over steun aan de productie van nuttige (groene) warmte, zonder te vermelden dat de geproduceerde warmte via een warmteleiding of dito net tot bij de verbruikers moet worden gebracht.

### Bepalingen inzake tussenkomst van netbeheerders

Duidelijkere procedures voor het verstrekken van de noodzakelijke informatie aan de netbeheerders moeten worden vastgelegd. Aangezien de elektriciteitsnetbeheerders geen bevoegdheid hebben of maximaal op verzoek van de VREG een controle ter plaatse kunnen uitvoeren, is het absoluut noodzakelijk dat de VREG of het VEA aan de netbeheerders de nodige gegevens (o.a. het juiste bedrag) verschaffen om tot uitbetaling van de steun te kunnen overgaan. De netbeheerder fungeert enkel als doorgeefluik en kan niet verantwoordelijk zijn voor de bepaling van de hoogte van de steun.

De controle of de installatie GSC of WKC ontvangt, moet volgens de raden bij de VREG liggen en niet bij de netbeheerders. De VREG beheert immers zowel de databank van groene warmte als de databank voor GSC en WKC.

Artikel 6.4.23 §6 en artikel 6.4.24 §3 stellen dat de projecten hun recht op steun kunnen verliezen. Hoe zal de netbeheerder op de hoogte gebracht worden van dit feit?

Beheerders van het elektriciteitsdistributienet en plaatselijk vervoersnet zullen exploitatiesteun toekennen als een openbare dienstverplichting aan de installaties aangesloten op dit net (Art 6.4.26 §1). Er zijn echter ook sites/installaties aangesloten op het federaal vervoersnet die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de groene warmte doelstelling. Volgens voorliggend ontwerp kunnen deze geen aanspraak maken op de steun. Dat kan niet de bedoeling zijn.

Het toepassingsgebied van het tweede lid van artikel 6.4.26 §1 moet worden verduidelijkt.

Het derde lid van artikel 6.4.26 §1 verwijst naar de energiebeleidsovereenkomst. De controle op al dan niet toetreding of naleving van de energiebeleidsovereenkomst moet gebeuren door een andere partij dan de netbeheerder. Deze partij moet de netbeheerder op de hoogte brengen dat de steun niet kan worden uitbetaald, aangezien een netbeheerder niet beschikt over de informatie hieromtrent.

In artikel 6.4.26 §4 wordt vermeld dat de VREG via de databank de lijst van voor ondersteuning goedgekeurde projecten en het verwachte steunbedrag per project meedeelt aan de elektriciteitsdistributienetbeheerders en aan de beheerder van het plaatselijk vervoernet van elektriciteit. In §5 wordt gesteld dat de netbeheerders deze steun toekennen “op basis van de warmte of biogasinjectie die is gerealiseerd vanaf de datum van het volledige keuringsverslag”. Op welke gegevens moet de netbeheerder zich baseren om dit te kunnen bepalen? De betreffende meetinstallaties die conform §2 moeten worden geïnstalleerd, vallen immers niet onder de

verantwoordelijkheid van een netbeheerder die instaat voor de distributie of het plaatselijk vervoer van elektriciteit. Hij heeft hier geen gegevens noch controle op. In art 6.4.26 §6 is voorzien dat de netbeheerders “worden gemachtigd om op verzoek van de VREG via een controle ter plaatse van de installatie, de meterstanden en het register na te gaan of aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun, vermeld in deze afdeling, is voldaan” Uit het tweede lid blijkt dat een keuringsverslag wordt opgemaakt om de twee jaar terwijl de steun jaarlijks wordt uitbetaald, dus is er geen onafhankelijke keuring om de hoogte van deze steun te bepalen.

Artikel 6.4.26 §6 stelt dat de netbeheerder op vraag van de VREG een controle van de installatie kan uitvoeren. Op welke manier moet de netbeheerder deze controle uitvoeren en nagaan of aan de controle van de voorwaarden is voldaan? Het betreft immers een controle van processen, berekeningen, verminderingen van primair energieverbruik en meetinstallaties die geen verband houden met de distributie of het plaatselijk vervoer van elektriciteit. Het lijkt logischer dat de VREG of het VEA deze taak op zich nemen. Lid 3 en lid 4 van artikel 6.4.26 §6 wijzen immers op het feit dat de steungerechtigde alle wijzigingen aan de VREG moet melden en de VREG daarna de controle uitvoert of aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun is voldaan.

Art. 6.4.26 §6 bepaalt niet duidelijk bij wie onregelmatig uitgekeerde steun door het VEA zal worden teruggevorderd. Het lijkt logisch dat VEA onterechte steun terugvordert bij de ontvanger, tenzij de netbeheerder een administratieve fout maakt bij de uitbetaling.

#### Juridische technische bemerking

Art. 3 van het ontwerpbesluit verwijst naar art. 6.4.28. Dat artikel bestaat niet.

### 3.3. Volg het callsysteem goed op en stuur eventueel bij

Het is nodig het callsysteem regelmatig te evalueren en waar nodig bij te sturen. Een bijzonder aandachtspunt hierbij is de mate waarin de steun via de call aansluit bij de uit te zetten warmtebeleidsvisie. Ook moet de evaluatie aandacht besteden aan het optreden van de netbeheerders.

#### Evalueer en onderzoek opties die projectselectie laten aansluiten bij warmtebeleidsvisie

Regelmatige evaluatie – en waar nodig bijsturing - van het callsysteem, de projectselectiemethode, de timing en de omvang van de verleende steun, de effectieve realisatie van projecten, etc. moet ervoor zorgen dat de steunverlening via de call gaandeweg beter aansluit bij de uitgezette warmtebeleidsvisie en de visie op het energiesysteem en de inzet van biomassa en bij de noden van de individuele projecten. De raden ondersteunen dan ook dat het besluit bepaalt dat het steunmechanisme en de steunhoogte in 2014, en vervolgens om de drie jaar, geëvalueerd moeten worden voor wat nieuw in te dienen steunaanvragen betreft. Deze evaluatie moet kaderen in een ruimere periodieke evaluatie van het warmtebeleid (uit te werken visie en actieplan, cf. supra).

Indien uit de evaluatie blijkt dat bepaalde gewenste projecttypes, projectgroottes of projecttoepassingen onvoldoende in het callsysteem aan bod komen, moeten verschillende mogelijkheden onderzocht en eventueel geïmplementeerd worden die – al dan niet gecombineerd - toelaten om de ondersteunde mix grote warmteprojecten te laten overeenkomen met de uitgezette warmtebeleidsvisie. Dat kan door een aanpassing van de afbakening van de voor de call in aanmerking komende projecten of door een wijziging van de projectselectie door het callsysteem.

### ■ Aanpassing van de in aanmerking komende projecten

- De fasering van in aanmerking komende projecten via een **limitatieve lijst** die wijzigt bij een volgende call en die overeenkomt met de prioriteiten uit de visie;
- De organisatie van **afzonderlijke calls** voor de gewenste projecttypes en -toepassingen met aparte budgetten (en eventueel andere maximale steunhoogten voor diverse projecttypes). Zo zou gedifferentieerd kunnen worden naar gelang het procestoepassingen betreft of verwarmingstoepassingen en/of naar vermogen van de installaties (bijv. 1-5 MWth, 5-10 MWth, ...), etc<sup>28</sup>.
- Het eventueel aanpassen van de **ondergrens van 1 MWth** in het callsysteem en voorzien van een **aanvullend steunmechanisme voor de middelgrote projecten**. Het is niet zeker of de geldende grens van 1 MWth goed gekozen is. Indien men kan verwachten (of vaststelt) dat bepaalde gewenste kleinere grote projecten (> 1MWth) systematisch bij het callsysteem niet aan bod komen door concurrentie met de zeer grote projecten, kan het (in plaats van of bovenop bovenstaande opties) aangewezen zijn om deze ondergrens van 1 MWth op te trekken en een afzonderlijke steunregeling voor deze kleinere grote projecten uit te werken. Dit aanvullend steunmechanisme kan eventueel aansluiten bij de aangekondigde steun voor kleinere projecten (< 1 MWth) (cf. infra).

### ■ Wijziging van de projectselectie binnen het callsysteem

- De plaatsing van **schotten** binnen eenzelfde call, op voorwaarde dat het budget voldoende groot is, waarbij delen van het budget worden voorbehouden voor bepaalde types projecten. Bij beperkte budgetten is een verdere opdeling in schotten niet efficiënt, maar kan overwogen worden om bepaalde projecten die anders niet aan bod komen, toch aan bod te laten komen.
- Eventueel: De introductie van een **wegingsfactor** die zorgt dat de prioritaire projecten, ondanks een eventueel beperktere kostenefficiëntie, toch hoger op de ranglijst van geselecteerde projecten geordend worden. Die wegingsfactor kan slaan op de mate waarin een project prioritair is in de uitgezette visie en/of de mate waarin het project beantwoordt aan bepaalde kenmerken (bv. procesgeïntegreerde projecten, innovatieve projecten, projecten met duurzame inzet van biomassa, projecten met gunstige milieupact of sociaal-economische effecten, ...). Omwille van de doorzichtigheid van de regeling en de administratieve eenvoud moet de overheid vooraf zoveel mogelijk wegingsfactoren per projecttype vastleggen die de verschillende selectiecriteria integreren en moet het duidelijk zijn hoe de wegingsfactor de ordening van projecten precies beïnvloedt.

### Evalueer het optreden van de netbeheerders

Ook moet het functioneren van de netbeheerders regelmatig worden geëvalueerd en moet hierover transparant worden gecommuniceerd. Het is immers niet evident om de netbeheerders met de operationalisering van de voorliggende steunregeling te belasten. Netbeheerders hebben wellicht niet de beste marktkennis inzake (groene) warmte.

---

<sup>28</sup> Bv. actieplan groene warmte 2009, versie juni 2009.