



ADVIES

25 november 2010

**ADVIES OVER HET ONTWERP VAN PROGRAMMADECREET
AMENDEMENTEN ENERGIE**

2010|62

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Inleiding	3
Adviestekst	4
1. Situering	4
2. Aanbevelingen	6
2.1. Systeem van groenestroomcertificaten	6
2.2. Wijziging minimumsteun	6
2.3. Boete	8
2.4. Hoogdringendheid	8
2.5. Openstaande knelpunten	9
2.6. Besluit	10

Inleiding

Op 16 november 2010 ontving de Minaraad uw adviesvraag over het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2011 – amendementen energie. Een adviestermijn van 5 dagen werd vooropgesteld. Voor de Minaraad was het praktisch niet haalbaar om binnen deze termijn een advies vast te stellen. Bovendien voorziet het kaderdecreet tot regeling van strategische adviesraden van 18 juli 2003 dat adviezen in de regel worden verstrekt binnen een termijn van dertig dagen na de datum van de ontvangst van de adviesaanvraag. In geval van spoed, die met redenen wordt omkleed, kan de Vlaamse regering de termijn inkorten zonder dat hij minder dan tien werkdagen mag bedragen.

Dit advies is tot stand gekomen na een zeer korte adviestermijn en bevat dan ook enkel de grote lijnen. In een latere fase zal de Minaraad meer in detail ingaan op de het certificatenstelsel.

ABVV, ACLVB, ACV, Boerenbond, UNIZO en VOKA onthouden zich over dit advies omdat zij over dit onderwerp via de SERV advies uitbrengen.

Walter Roggeman,

Voorzitter Minaraad

Adviestekst

1. Situering

[1] **Amendementen bij het ontwerp van programmadecreet.** Het elektriciteitsdecreet voorziet om de drie jaar in een evaluatie van de onrendabele toppen voor investeringen in groene stroom en in kwalitatieve warmtekrachtkoppeling. In november 2010 finaliseerde VITO een studie in opdracht van VEA naar de reële kostprijs van de diverse productiesystemen van hernieuwbare energie. Op basis daarvan heeft de Vlaamse Regering nu beslist om via de amendementen bij het ontwerp van programmadecreet de minimumsteun voor enkele technologieën aan te passen. Meer concreet worden volgende aanpassingen voor nieuwe installaties voorgesteld:

- Voor nieuwe zonnepanelen gaat het steunbedrag sneller omlaag dan vorig jaar voorzien in het elektriciteitsdecreet. Er worden twee categorieën ingevoerd. Voor de hele grote zonnepanelenparken met een capaciteit van meer dan één megawatt, vermindert de minimumsteun geleidelijk tot 90 euro, met tussenstappen van 240, 150 en 125 euro. Voor installaties kleiner dan één megawatt – degene die gezinnen en KMO's plaatsen - daalt de steun ook, maar die daling zal minder drastisch verlopen.

Tabel 1. Evolutie minimumsteun zonnepanelen (€/GSC)

	Huidige minimumsteun	Nieuwe minimumsteun	
		< 1 MWp	> 1 MWp
1.1.2010	350		
1.1.2011	330 (20 j)	330 (20 j)	330
1.4.2011	330	310	240
1.7.2011	330	290	240
1.10.2011	330	270	150
1.1.2012	310	250	125
1.4.2012	310	230	125
1.7.2012	310	210	125
1.1.2013	290 (15 j)	190 (15 j)	90
1.1.2014	250	150	90
1.1.2015	210	110	90
1.1.2016	170	90	90
1.1.2017	130	90	90
1.1.2018	90	90	90

- Aan de steun voor windenergie en biomassa verandert er niets. De steun voor steenkoolcentrales die meer dan 60% biomassa bijstoken, gaat naar beneden. Voortaan krijgen ook deze centrales voor de eerste 60% slechts de helft van de certificaten.
- Nieuwe vergistingsinstallaties die stroom produceren op basis van compost of mest, krijgen vanaf 1 januari 2012 een minimumsteun van 100 euro. De toelichting vermeldt 120 euro. Nu ligt dat bedrag op 90 euro.
- Op vlak van WKK-installaties wordt het quota aan voor te leggen

warmtekrachtcertificaten opgetrokken en wordt de gegarandeerde minimumsteun voor een WKK-certificaat verhoogd tot 31 euro.

- Ook wordt de hoogte van de boete die de VREG oplegt per onvoldoende ingediend groenestroomcertificaat of warmtekrachtcertificaat gewijzigd. Het niet naleven van de certificatenverplichting geeft aanleiding tot het opleggen van administratieve boetes, die ten goede komen van het Energiefonds.

[2] Tussendoelstelling van 13% hernieuwbare energie in 2020 in België. Op 23 januari 2008 stelde de Europese Commissie het klimaat-energiepakket voor dat voorziet in o.a. een doelstelling van 20 % hernieuwbare energie in de totale energiemix van de Europese Unie tegen 2020. De verdeling binnen Europa leidde tot een doelstelling van 13% voor België. Deze doelstelling werd nog niet verdeeld over de gewesten noch over de verschillende energiedragers (elektriciteit, warmte en koeling, transport). Vast staat in elk geval dat Vlaanderen, wil het zijn intentie om de aan België opgelegde doelstelling van 13% maximaal in eigen land realiseren, kunnen halen, het potentieel aan hernieuwbare energie in Vlaanderen maximaal zal moeten ontsluiten. De verdere uitbouw van groene (of hernieuwbare) elektriciteit speelt hierin een essentiële rol.

2. Aanbevelingen

2.1. Systeem van groenestroomcertificaten

- [3] **Afstemming van de steun op de 'onrendabele top' (OT).** Een doorgedreven ontwikkeling van hernieuwbare energie is noodzakelijk in de omschakeling naar een koolstofarme economie. Bovendien speelt hernieuwbare energie een belangrijke rol bij het versterken van de energievoorzieningszekerheid, het bevorderen van technologische ontwikkeling en innovatie en het scheppen van werkgelegenheid en kansen voor regionale ontwikkeling. De Minaraad beaamt dan ook ten volle het principe dat hernieuwbare energie moet ondersteund worden.

Hierbij onderschrijft de Minaraad het principe van afstemming van de steun op de zogenaamde 'onrendabele top' (OT), waarmee technologieën de steun krijgen die zij nodig hebben om rendabel te zijn. Hierbij moet er over gewaakt worden dat ook doorbraaktechnologieën die kaderen in transities op lange termijn voldoende steun ontvangen. Technologieën die ingeburgerd raken, worden goedkoper en hebben dus geleidelijk minder steun nodig. Zo moeten hernieuwbare energiebronnen op termijn concurrentieel worden.

- [4] **Evaluatie van systeem van groenestroomcertificaten.** In Vlaanderen wordt de productie van groene stroom ondersteund met groenestroomcertificaten: per megawattuur geproduceerde elektriciteit krijgt de producent een certificaat, dat hij vervolgens kan verkopen aan de leveranciers. Die zijn verplicht om jaarlijks een bepaald percentage van hun verkochte stroom te dekken met groenestroomcertificaten. Wie de doelstelling niet haalt, betaalt een boete. In principe bepaalt het spel van vraag en aanbod in combinatie met de boeteprijs de uiteindelijke prijs van het certificaat, en dus de hoogte van de steun. Naast de marktwaarde die een producent kan krijgen op de certificatenmarkt geldt er voor de verschillende groenestroomtechnologieën echter ook een decretaal vastgelegde minimumsteun. Indien de producent daarom vraagt¹, zijn de netbeheerders verplicht de bewuste certificaten aan die prijs op te kopen en verder te verkopen op de markt. De netbeheerders en de leveranciers rekenen hun netto kost door in de elektriciteitsprijs. Voor WKK-installaties, systemen die tegelijkertijd elektriciteit en warmte opwekken en op die manier energie besparen, worden er warmtekrachtcertificaten uitgereikt.

In het verleden heeft de Raad er al op gewezen dat aanpassingen inherent zijn aan het huidige systeem met certificaten. Immers dit systeem vereist dat vraag en aanbod op elkaar afgestemd wordt en dat de hoogte van de minimumsteun regelmatig geëvalueerd wordt. Een regelmatige evaluatie van het systeem en de doelstellingen, zoals de driejaarlijkse evaluatie die is vooropgesteld in het elektriciteitsdecreet, is dus noodzakelijk.

2.2. Wijziging minimumsteun

- [5] **Overhaaste herziening.** De Raad betreurt echter dat de wetgeving alweer wijzigt, amper een jaar nadat de regering beslist heeft om de minimumsteun voor verschillende technologieën (met in het bijzonder de steun voor zonnepanelen) te herzien. Op basis van de VITO-studie die de onrendabele top voor verschillende

¹ wat in de praktijk zal gebeuren indien de minimumsteun hoger ligt dan de marktwaarde, zoals het geval is voor PV-panelen.

productiewijzen heeft berekend, stelt de Vlaamse regering nu voor om de minimumsteun voor enkele technologieën aan te passen. In het bijzonder de steun voor PV-panelen gaat omlaag om, zo stelt de Vlaamse Regering, oversubsidiëring te vermijden.

De Raad heeft in principe geen bezwaar tegen een afstemming van de steun voor zonnepanelen op de onrendabele top, maar betreurt dat deze aanpassing zo snel gebeurt na de vorige herziening waarbij reeds een geleidelijke afbouw van de minimumsteun voor PV panelen werd ingebouwd. Temeer omdat deze aanpassing niet werd doorgesproken met de sector (zie verder). De voorziene daling van de minimumsteun vanaf 1 april 2011 gebeurt dan ook overhaast. Ook kan de Raad begrip opbrengen voor een verlaging van de steun van grote PV projecten, indien uit analyses zou blijken dat deze door het schaalvoordeel effectief minder steun nodig hebben om rendabel te zijn. De opdeling van steun tussen grote en kleine projecten (piekvermogen van max 1 MW) lijkt echter te beperkt. Een verdere differentiatie van de minimumsteun voor PV-installaties op basis van vermogen lijkt dan ook aangewezen.

- [6] Verhoging en differentiëring van de minimumsteun voor vergisting.** De Raad ondersteunt de verhoging van de minimumsteun voor vergisting maar stelt vast dat deze verhoging niet voldoende is. De in het decreet ingeschreven minimumsteun van 100 euro is bovendien niet in lijn met de 120 euro die vermeld wordt in de toelichting. Uit de studie van VITO blijkt de OT voor vergisting divers te zijn, afhankelijk van de input en schaalgrootte. Deze ligt voor de meeste installaties op dit moment in de *range* van 140 à 150 euro. De voorgestelde 120 (of zelfs 100?) euro sluit bijgevolg onvoldoende aan bij de berekende OT. Temeer omdat de sector minder ondersteuning krijgt door het recent wegvallen van de ecologiepremie.

De Raad pleit er dan ook voor om de minimumsteun voor vergisting naar boven toe bij te stellen, opdat deze technologie effectief rendabel kan zijn. Grootschaligere installaties met voornamelijk organisch biologisch afval als input blijken een lagere OT hebben. Verdere differentiatie van de minimumsteun voor vergistingsinstallaties op basis van installatiegrootte is dan ook aan de orde.

- [7] Nood aan een voorspelbaar systeem waarbij de wijzigingen geleidelijk verlopen.** De Raad stelt vast het certificatenstelsel de laatste twee jaar al verschillende malen is bijgesteld. Binnen dit korte tijdsbestek werden ook andere ondersteuningsmechanismen, zoals de ecologie- en VLIF steun herzien. De VLIF-steun werd in de VITO-studie verrekend als een kapitaalsubsidie van 8%. Men kan zich wel afvragen of het verschil tussen subsidies voor ondernemers en landbouwers billijk is.

Deze plotse en opeenvolgende wijzigingen zijn echter nefast voor de investeringszekerheid en moeten zoveel als mogelijk vermeden worden. Zowel de overheid, de investeerder als de sector hebben baat bij een voorspelbaar systeem waarbij de wijzigingen geleidelijk verlopen. Een te grote daling van de gegarandeerde prijs voor groenestroomcertificaten zal investeerders afschrikken, waardoor de ontluikende sector in elkaar zal klappen.

De Minaraad wijst ook op de Europese verplichting² om tegen 2015 in de bouwvoorschriften voor nieuwe en gerenoveerde gebouwen bindende

² Richtlijn van 23 april 2009 ter bevordering van de toepassing van hernieuwbare energiebronnen.

doelstellingen op te nemen op vlak van een minimumniveau aan energie uit hernieuwbare energiebronnen. Via de bouwvoorschriften moeten de lidstaten stimulansen voorzien voor hernieuwbare energiebronnen die bepaalde efficiëntieniveaus bereiken. Het is dus van bijzonder belang om de sector van PV-cellen en zonneboilers in stand te houden om deze doelstelling te realiseren.

[8] Nood aan transparant overlegproces. Bovenal blijken de voorgestelde wijzigingen niet ten gronde doorgesproken met de verschillende *stakeholders* en de hernieuwbare energiesector in het bijzonder. Zo ontvangt de Minaraad signalen dat de sector de aannames in de studie niet volledig ondersteunt en dat bepaalde kosten niet in rekening werden gebracht. De Minaraad vraagt dan ook om dergelijke berekeningen en de conclusies die eruit worden getrokken te evalueren alvorens deze in wetgeving te verankeren. Dit moet gebeuren volgens een transparant overlegproces (cf. de Nederlandse werkwijze³).

[9] Warmtekrachtkoppeling krijgt betere ondersteuning. Positief is dat bepaalde technologieën met veel potentieel zoals warmtekrachtkoppeling een betere ondersteuning krijgen zodat ze verder kunnen doorbreken. In dit kader verwelkomt de Minaraad de beslissing om de in te leveren quota van WKK-certificaten vanaf 2011 significant te verhogen en het niet langer doorvoeren van het voornemen om het aantal certificaten voor de ter plaatse opgewekte en verbruikte elektriciteit met een kwart te verminderen.

Niettemin heeft de Raad in dit verband nog een aantal bijkomende bedenkingen, en verwijst hierbij naar zijn briefadvies van 2 september 2010 over het ontwerpbesluit wijziging WKK-certificatensysteem. Daarnaast wijst de Raad erop dat de VITO-studie aantoont dat de gegarandeerde minimumsteun van 31 euro voor een WKK-certificaat niet voor alle technologieën aansluit bij de onrendabele top.

2.3. Boete

[10] Verlaging groenestroomboete zal marktprijs doen zakken. De Raad ziet verder niet in waarom de groenestroomboete, na de recente beslissing om deze te verlagen, nu nog verder verlaagd moet worden. Deze verdere boeteverlaging zal immers een neerwaartse impact hebben op de marktprijs voor groenestroomcertificaten. Dit is in het bijzonder nefast voor projecten die nu reeds in de steigers staan, gebaseerd op de regeling die vandaag in voege is.

2.4. Hoogdringendheid

[11] Vragen bij hoogdringendheid. Aangezien de groenestroomcertificaten budgettair neutraal⁴ zijn voor de Vlaamse overheid heeft de Minaraad vragen bij het invoeren van hoogdringendheid om dit systeem te hervormen en bij de koppeling van het voorliggend voorstel aan het programmadecreet.

³ ECN, Technisch-economische parameters voor duurzame energieopties in 2009-2010, pagina 9, <http://www.ecn.nl/docs/library/report/2008/e08090.pdf>

⁴ Deze steun is geen overheidssubsidie, maar wordt betaald door de netbeheerders, en na doorrekening door alle eindverbruikers. Volgens ODE betekende dit in 2009 een meerkost van 0,13 eurocent per kWh - voor een gezin kwam dat neer op 5 euro per jaar. Tot 2017 stijgt de bijdrage per gemiddeld gezin tot maximum 20 euro per jaar, daarna daalt ze terug.

2.5. Openstaande knelpunten

De Raad stelt vast dat de Vlaamse Regering in de aanpassing van de ondersteuning van groenestroom selectief te werk is gegaan en betreurt dat een aantal fundamentele knelpunten niet, of niet ten gronde, werden aangepakt:

[12] Solidarisering. De Raad begrijpt niet waarom de Regering vasthoudt aan de beperking van de verdeling van de kost van de minimumsteun over de verschillende netbeheerders tot 5%⁵. Hiermee wordt een oneigenlijke drempel ingebouwd voor de financiering van belangrijke investeringen als er lokaal een bijzonder groot potentieel is. Dit temeer omdat voor grote PV projecten een drastische daling van de minimumsteun wordt vooropgesteld. De Raad vraagt daarom om deze drempel te schrappen en het mogelijk te maken om de kosten van de opkoopverplichting van groenestroomcertificaten over alle netbeheerders te solidariseren.

[13] Bijstook. De aanpassing aan de steun voor bijstook in steenkoolcentrales, doet niets af aan het feit dat de Vlaamse Regering de ondersteuning van de bijstook van biomassa in steenkoolcentrales bevestigt. Elektriciteitsproducenten zullen voortaan nog steeds de helft van de certificaten ontvangen voor de bijstook in steenkoolcentrales tot 60 %. Voor het aandeel boven de 60% krijgen ze een certificaat per geproduceerde Mwh. De Raad blijft echter bij zijn standpunt (zie advies over eerdere aanpassing groenestroom van februari 2009) dat de bijstook van biomassa een suboptimaal gebruik is van schaarse biomassa en vraagt om deze energievorm enkel te ondersteunen wanneer hij wordt ingezet in 100% biomassa-energiecentrales die zowel warmte als elektriciteit nuttig aanwenden en waar geen steenkool aan wordt toegevoegd. De Minaraad herhaalt dan ook zijn pleidooi om de opportuniteit van het erkennen van bijstook van biomassa in steenkoolcentrales als bron van groene stroom fundamenteel in vraag te stellen. Deze vorm van energieopwekking zou niet meer in aanmerking mogen komen voor groenestroomcertificaten.

De Minaraad kan zich bovenal niet vinden in de uitzonderingsregel die stelt dat de aangepaste regelgeving voor bijstook niet geldt voor installaties die op en na 1 januari 2011 niet langer steenkool wordt verbrand. Hiermee wordt, zonder enige onderbouwing, één installatie (meer bepaald de omgebouwde kolencentrale van Rodenhuize) van deze wijziging vrijgesteld. Dit is onterecht, temeer omdat uit de VITO studie met betrekking tot de onrendabele toppen blijkt dat de 100% aanvaarding van de GSC voor oversubsidiëring zal zorgen.

[14] Afvalverbranding. De Raad is van mening dat het verlenen van groenestroomcertificaten in geen geval afbreuk mag doen aan het respect voor het afvalbeheer volgens de 'Ladder van Lansink'. Indien OVAM zou vaststellen dat de ondersteuning van energieproductie middels groenestroomcertificaten perverse effecten blijkt te hebben op het materialenbeleid, in die zin dat bepaalde recycleerbare stromen niet langer naar recyclage maar eerder naar verbranding gaan, dan dringt de Raad aan op een grondige herziening.

Specifiek voor huishoudelijk restafval is het aandeel hernieuwbaar vandaag

⁵ ART. 25ter, § 2bis van het Elektriciteitsdecreet stelt : *"De te verdelen kost wordt per netbeheerder beperkt tot een percentage van het distributiebudget, dat overeenstemt met het aandeel dat de kost van de verplichting voor alle betrokken netbeheerders samen vertegenwoordigt in het totale distributiebudget, plus 5 %."*

vastgelegd in de regelgeving (op 47,78%). De Raad vraagt dat dit gehalte op regelmatige tijdstippen geëvalueerd wordt op basis van objectieve wetenschappelijke methodes, die zijn goedgekeurd door de OVAM.

[15] Biomassa. Daarnaast blijven ook onduurzame biomassastromen van subsidies genieten. Zo ontvangen talloze installaties die draaien op palmolie groenestroomcertificaten. Door het toekennen van groenestroomcertificaten wordt de indruk gewekt dat de inzet van biomassastromen zoals palmolie momenteel duurzaam zijn, terwijl verscheidene studies aantonen dat de effecten van indirect landgebruik dermate groot zijn dat de broeikasgasbalans voor verscheidene biobrandstoffen negatief wordt in vergelijking met fossiele brandstoffen. De Raad vraagt dan ook om de steun voor biomassastromen te herzien op basis van een set duurzaamheidscriteria die ook de indirecte effecten in rekening brengen.

2.6. Besluit

De Mineraad kan instemmen met het principe dat de steun voor hernieuwbare energie afgestemd wordt op de onrendabele top. Dit moet (echter) gebeuren na een transparant en tijdig overleg met de betrokkenen en met de nodige overgangsmaatregelen. Hierdoor moet ook de rechtszekerheid versterkt worden. Het huidige voorstel is een ad hoc aanpassing (met een onterechte uitzondering) waarmee een aantal essentiële knelpunten van het ondersteuningssysteem niet opgelost worden. Gezien de veelheid aan openstaande knelpunten vraagt de Raad aan de Vlaamse Regering om een uitgebreide en grondige evaluatie van het groenestroomcertificatensysteem door te voeren met nauwe betrokkenheid van alle relevante stakeholders zodat hernieuwbare energie maximaal ontsloten wordt met het oog op het halen van de tussentijdse doelstelling in 2020.