

Advies

Ontwerp BVR projectcategorieën GS en WKK

Brussel, 23 maart 2015

Adviesvraag: Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de representatieve projectcategorieën voor groene stroom en kwalitatieve warmtekrachtkoppeling

Adviesvrager: Annemie Turtelboom - Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie

Ontvangst adviesvraag: 19 februari 2015

Adviestermijn: 30 werkdagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring SERV-raad: 23 maart 2015

Goedkeuring Minaraad: 26 maart 2015

Mevrouw Annemie Turtelboom
Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
Phoenixgebouw
Koning Albert II-Laan 19 bus 1
1000 BRUSSEL

contactpersoon

Peter Van Humbeeck
pvhumbeeck@serv.be
Jan Verheeke
jan.verheeke@minaraad.be

ons kenmerk

SERV_20150323_BVR_GS_WKK_pvitt

Brussel

23 maart 2015

Adviesvraag : ontwerp BVR projectcategorieën voor GS en WKK

Mevrouw de minister

Op 19 december 2014 vroeg u de SERV en de Minaraad om advies over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de representatieve projectcategorieën voor groene stroom en kwalitatieve warmte-krachtkoppeling.

Dit ontwerpbesluit stelt twee wijzigingen voor aan de projectcategorieën die voor certificatensteun in aanmerkingen komen: de categorie voor kleinschalige PV-installaties (met piekvermogen $\leq 10\text{kW}$) wordt geschrapt en er wordt een nieuwe categorie toegevoegd voor WKK-installaties op basis van een interne verbrandingsmotor met een bruto nominaal elektrische vermogen $> 5\text{MW}$.

De SERV en de Minaraad formuleren hierbij het onderstaande gezamenlijke advies.

Schrapping categorie kleinschalige PV-installaties

De schrapping van de categorie kleinschalige PV-installaties is volgens de Vlaamse regering aangewezen omdat deze installaties ook zonder certificatensteun rendabel zijn geworden (en volgens de Vlaamse regering naar verwachting zullen blijven) en daardoor ook de verplichte periodieke berekeningen van de onrendabele top niet langer nodig zijn. Als alternatief stelt de Vlaamse regering dat “flankerende beleidsmaatregelen (worden) ontwikkeld en ondersteund om het beoogde potentieel voor deze technologievorm te realiseren.”

Deze schrapping van de categorie kleinschalige PV-installaties (die enkel geldt voor nieuwe installaties) is bedoeld om administratieve taken en complexiteit te reduceren aangezien die niet langer in verhouding zouden staan t.o.v. de meerwaarde van het behoud van de categorie kleinschalige PV-installaties.

Dat kan volgens SERV en Minaraad logisch en verantwoord zijn indien dit past in een **duidelijke, brede visie** waarbij evenwaardig rekening gehouden wordt met competitiviteit, bevoorradingszekerheid en duurzaamheid, beleidsmaatregelen voldoen aan de criteria

effectiviteit, kostenefficiëntie en rechtvaardigheid¹, en mits investeringen in PV financieel voldoende interessant blijven. De raden missen evenwel die **brede kadering en onderbouwing** van het voorstel. Met name formuleren zij hieronder enkele vragen, bedenkingen en randvoorwaarden.

- Op 27 februari 2015 publiceerde het VEA het definitieve rapport 2014/2 met de onrendabele toppen en bandingfactoren voor PV-projecten met een startdatum vanaf 1 juli 2015². Hieruit blijkt dat de huidige onrendabele toppen en de bandingfactoren voor alle PV-installaties ongeveer dezelfde zijn³, terwijl de Vlaamse regering voorstelt om de categorie kleinschalige PV-installaties te schrappen en de andere twee te behouden. Door voor de categorie kleinschalige PV-installaties af te stappen van de logica van het energiedecreet, die een objectieve rekenmethode vooropstelt als basis voor het bepalen van de benodigde steun, dreigt men de deur te openen voor onvoorspelbaar ingrijpen in andere projectcategorieën⁴. Dit kan het investeerdersvertrouwen aantasten. De adviesraden hebben in dat verband ook steeds gesteld dat de gegeven steun hoog genoeg moet zijn om gewenste investeringen uit te lokken, maar ook niet hoger dan nodig. In die zin moet de IRR rekening houden met verschillen in risico. Daar staat tegenover dat ook het gelijkheidsbeginsel een belangrijk (juridisch) principe is. Een verschillende behandeling van diverse categorieën moet daarom steeds grondig onderbouwd en objectief verantwoord worden. Het adviesdossier bevat op dit vlak te weinig elementen. De raden vragen dan ook op basis van welke objectieve factoren het **onderscheid** tussen de categorie kleinschalige PV-installaties en de andere twee categorieën wordt verantwoord. De nota aan de Vlaamse regering gaat hier immers niet op in.
- Het VEA-rapport geeft ook aan dat er voor kleinschalige PV-projecten met een startdatum vanaf 1 juli 2015 (in tegenstelling tot 2014 en de eerste helft van 2015) een onrendabele top is. Dat betekent dat volgens de redenering die ook voor andere technologieën geldt deze installaties niet het vooropgestelde rendement halen. Bijgevolg vragen de raden hoe bij een schrapping van de categorie kleinschalige PV-installaties zal worden verzekerd dat om de gewenste investeringen uit te lokken nu én in de toekomst **investeringen** in kleinschalige PV-installaties zullen blijven gebeuren.

¹ In het gezamenlijke advies van SERV en Minaraad over hernieuwbare energie van november 2011 werd hierop uitgebreid ingegaan. Voor de (lange termijn) effectiviteit is het cruciaal dat het beleid de doelen van het hernieuwbare energiebeleid helpt realiseren (macro-effectiviteit), een voldoende incentief geeft voor investeringen in en de exploitatie van groene stroominstallaties (micro-effectiviteit) en ook andere doelen realiseert, zoals duurzame economische activiteiten en jobs, klimaatdoelen, een verhoogde bevoorradingszekerheid, ... Voor het behoud van draagvlak is het belangrijk dat het beleid ervoor zorgt dat de kosten niet hoger zijn dan nodig (die kostenefficiëntie is belangrijk voor de koopkracht van de gezinnen, de competitiviteit van de Vlaamse economie, de gezondheid van de overheidsfinanciën en de realisatie van de klimaatdoelstellingen, want het laat toe meer te realiseren met dezelfde middelen), dat de kosten en baten rechtvaardig worden verdeeld tussen en binnen de diverse maatschappelijke sectoren (huishoudens, bedrijven, energiesector, ...) en dat er transparantie is over bovenstaande punten. Zie <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-hernieuwbare-energie>

²

http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/milieuvriendelijke/monitoring_evaluatie/2014/Rapport2014_2_deel1Berekeningen-OT_Bf.pdf

³ PV-installaties tot en met 10 kW AC vermogen: OT 35,2 en Bf 0,363; 10 kW AC vermogen < PV-installatie ≤ 250 kW AC vermogen: OT33,5 en Bf 0,345; 250 kW AC vermogen < PV-installatie ≤ 750 kW AC vermogen: OT 36,2 en Bf 0,373.

⁴ Zoals eerder ook al gebeurd is met het schrappen van de specifieke projectcategorie van biomassa > 20MW. Deze vaststelling betreft het 'onvoorspelbaar ingrijpen' en staat los van de discussie over de wenselijkheid van grootschalige biomassa in de HE-mix. Zie over dat laatste het gezamenlijke advies van SERV en Minaraad over hernieuwbare energie van november 2011 (<http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-hernieuwbare-energie>).

- Om de ‘gewenste investeringen uit te lokken’, is een visie nodig over de gewenste (hernieuwbare) **energiemix** voor elektriciteitsproductie, waarbij gericht en onderbouwd moet worden gekozen welke mix door het beleid wordt nagestreefd. Er bestaat immers nogal wat verschil tussen de diverse technologieën (zon, wind, biomassa, ...), o.a. wat hun toepassing, ondersteuningsbehoefte, systeemkosten, potentieel op het vlak van elektriciteitsopwekking, kansen op het vlak van industrieel beleid, innovatie en tewerkstelling, enz. betreft. Tevens is er nood aan een visie over hoe die hernieuwbare energiemix vervolgens het best wordt gerealiseerd en geïntegreerd in de markt. Bijkomende efficiëntiewinsten om de door Europa opgelegde HE-doelstellingen te realiseren zijn mogelijk door de huidige ondersteuning op middellange termijn voor mature technologieën uit te faseren en alternatieve ondersteunings- en financieringspistes uit te werken. De onrendabele topbenadering alleen leidt niet tot de noodzakelijke keuzes op dit vlak. Zo is voor PV ondersteuning via een certificatenstelsel (exploitatiesteun) niet noodzakelijk de beste keuze en zou de vergelijking moeten worden gemaakt met andere **beleidsinstrumenten** die toelaten om de gewenste investeringen uit te lokken⁵. De raden herhalen dan ook dat er dringend nood blijft aan een beleidsvisie voor het (hernieuwbare) energiebeleid, waarbij een aantal **kernvragen** worden beantwoord⁶.
- De raden hebben steeds gesteld dat belangrijke barrières voor investeringen in hernieuwbare energie vaak ook niet-financieel van aard zijn, waardoor andere instrumenten dan financiële ondersteuning ook nodig zijn. Dat kan in concreto betekenen dat zelfs indien kleinschalige PV-projecten rendabel zijn zonder financiële steun het lang niet zeker is dat de gewenste investeringen ook in de praktijk gebeuren (cf. de huidige marktsituatie⁷). De nota aan de Vlaamse regering kondigt in dat verband terecht enkele **flankerende maatregelen** aan, maar die zijn nog niet volledig uitgewerkt in concrete beleidsmaatregelen op het moment dat de schrapping van de categorie kleinschalige PV-installaties wel al zou gebeuren. Bovendien zijn ze te beperkt. Zo’n flankerend beleid moet verder gaan dan wat nu voorzien is in de nota aan de Vlaamse regering (stimulering van groepsaankopen en betere communicatie). Zo kan worden gedacht aan de rol van coöperaties, derdebetalerssystemen of ESCO’s. Bovendien is ook dit dossier (naast het dossier van het renovatiepact) een goede opportuniteit om gedragswetenschappelijke inzichten in het energiebeleid binnen te brengen en te onderzoeken welke hier concreet de belangrijke niet-financiële barrières zijn die investeringen belemmeren⁸.
- De raden wijzen erop dat schrapping van de ene of andere categorie installaties voor GSC-steun er niet toe mag leiden dat de ontwikkelingen in de praktijk voor die installaties niet langer worden opgevolgd. Een **goede opvolging** blijft integendeel essentieel, met het oog op correcte beleidsstatistieken, omwille van veiligheidsredenen, om fraude te vermijden⁹ en vooral om het beleid indien nodig tijdig bij te stellen of aanvullende

⁵ In het gezamenlijke advies van SERV en Minaraad over hernieuwbare energie van november 2011 werd hierop uitgebreid ingegaan en werden zowel de diverse mogelijke beleidsinstrumenten besproken als een werkwijze aangegeven om een onderbouwde en overlegde keuze te maken. <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-hernieuwbare-energie>

⁶ Die kernvragen zijn wat het hernieuwbare energiebeleid betreft, samen met aanzetten voor antwoorden, opgenomen in het gezamenlijke advies van SERV en Minaraad van november 2011 <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-hernieuwbare-energie>

⁷ http://www.vreg.be/sites/default/files/uploads/statistieken/zonnepanelen/aanmeldingen_-_update_feb_2015.pdf

⁸ <http://www.serv.be/serv/event/servacademie-naar-effectiever-beleid-met-gedragseconomie>

⁹ bv. het niet aangeven van de installatie om zo de aangekondigde netvergoeding te ontlopen.

maatregelen te nemen, onder andere in het licht van de door Europa opgelegde doelstellingen inzake hernieuwbare energie¹⁰.

Toevoegen nieuwe WKK-categorie

Door de toevoeging van de nieuwe representatieve WKK-categorie wordt voortaan op generieke wijze de omvang van de toegelaten certificatensteun bepaald voor de betrokken installaties (WKK-installaties op basis van een interne verbrandingsmotor met een bruto nominaal elektrische vermogen >5MW) terwijl dit tot dusver per project moest gebeuren. De invoering van een projectcategorie zorgt voor een meer objectieve behandeling waarbij de verschillende gelijkaardige projecten niet-discriminerend behandeld worden. Hierbij dient de invulling van de categorie op basis van objectieve criteria te gebeuren zoals de performantie van de installaties. Voor de grotere vermogens (>10MW) blijft de projectspecifieke berekening van de onrendabele top behouden.

Deze wijziging is volgens de raden logisch en verantwoord vanuit het streven naar meer duidelijkheid en coherentie en minder administratieve verplichtingen indien dit past in een duidelijke, brede **visie** (cf. supra). De raden herhalen daarom dat om de 'gewenste investeringen uit te lokken', een visie nodig is over de gewenste energiemix voor elektriciteitsproductie (waarbij gericht en onderbouwd moet worden gekozen welke mix door het beleid wordt nagestreefd). Tevens is er nood aan een visie over hoe die hernieuwbare energiemix vervolgens het best wordt gerealiseerd en geïntegreerd in de markt. Bijkomende efficiëntiewinsten om de door Europa opgelegde HE-doelstellingen te realiseren zijn mogelijk door de huidige ondersteuning op middellange termijn voor mature technologieën uit te faseren en alternatieve ondersteunings- en financieringspistes uit te werken. De onrendabele topbenadering alleen leidt niet tot de noodzakelijke keuzes op dit vlak.

Wij hopen, mevrouw de minister, u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend

Caroline Copers
voorzitter SERV

Iris Pennickx
voorzitter Minaraad

¹⁰ Een goede monitoring is nodig over het 'op schema' zitten richting de HE-doelstellingen, over de relatieve kostprijs van technologieën en nieuwe innovatieve technieken en –toepassingen (cf. gewenste energiemix), over wat nodig is om de gewenste investeringen uit te lokken (keuze ROI, kostprijs, de elektriciteitsprijs, de aangekondigde netvergoeding / het capaciteitstarief, andere factoren die een invloed kunnen hebben op de OT, niet financiële factoren, ...), over de impact op leveringszekerheid (aantal installaties, vermogen, productiecijfers), over de totale systeembaten en –kosten, enz.