
Briefadvies

Verzamelbesluit Energie VIII: PV-verplichting grote verbruikers

Ontwerp van besluit tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van centrale stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, en het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft diverse bepalingen inzake energie.

Datum van goedkeuring 22/09/2022

Volgnummer 2022| 017

Coördinator + e-mailadres Stefanie Corens, stefanie.corens@minaraad.be

Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 bus 15
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Mevrouw Zuhail Demir,
Vlaams minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en
Toerisme
Koning Albert II-laan 7
1210 Brussel

Uw bericht van

8 juli 2022

Uw kenmerk

KZD-36717

Datum

22 september 2022

Contact e-mail

Stefanie.corens@minaraad.be

Ons kenmerk

01/K2/2022/0356

Contact telefoon

02 558 01 32

Mevrouw de minister,

Op 12 juli 2021 ontving de Minaraad uw adviesvraag inzake het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van centrale stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, en het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft diverse bepalingen inzake energie. De adviestermijn bedroeg 30 dagen. Vanwege de vakantieperiode werd uitstel gevraagd en verkregen tot vrijdag 23 september.

Voorliggend ontwerp van besluit¹ gaat in op een aantal energie-aspecten, maar in dit briefadvies heeft de Minaraad enkel de focus gelegd op de invoering, voor grote verbruikers, van een verplichting tot het installeren van PV². Deze verplichting zou komen te liggen bij gebouwen van publieke organisaties met een afname van meer dan 500 MWh en bij grote elektriciteitsafnemers met een afname van meer dan 1 GWh³. De bedoeling is dat zij op een minimaal deel van hun daken PV-panelen zouden installeren.

Met deze ontwerpregeling wil de Vlaamse Regering een minimaal piekvermogen invoeren voor de te installeren zonnepanelen alsook een gradueel pad voorzien om dit piekvermogen stapsgewijs te doen verhogen. Zo zou het piekvermogen van de zonnepanelen moeten stijgen als volgt:

- Minstens 12,5 wattpiek per vierkante meter - vanaf 1 januari 2025;
- Minstens 18,75 wattpiek - vanaf 1 januari 2030;
- Minstens 25 wattpiek - vanaf 1 januari 2035.

¹ Wijzigingen van:

- Besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van centrale stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater
- Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid
- Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft diverse bepalingen inzake energie

² Wijzigingen van artikel 6-7, 13, 24 van het Energiebesluit (2010).

³ Diegenen die onder deze regeling zouden vallen zijn eigenaars, erfpachters of opstalhouders. Het zou gaan om een doelgroep van ongeveer 2.500 afnamepunten binnen uiteenlopende sectoren.

De geïnstalleerde capaciteit in functie van de 2025-verplichting zou ook meegeteld mogen worden voor de verplichting in 2030 en 2035. Op die manier kunnen bestaande installaties uitgebreid worden om het verschil in piekvermogen te overbruggen.

Bij start van de verplichting (in 2025) zou de totale dakoppervlakte van een gebouw voor minstens 10% ingevuld moeten worden met PV-panelen⁴. Dit aandeel zou in 2030 en 2035 gradueel moeten stijgen naar 15 en 20%.

De Vlaamse Regering stelt in voorliggende besluit voor om te werken met bruto-afname als criterium. Zo wordt ook de mogelijkheid voorzien om de verplichting in te vullen door te investeren in nieuwe windmolens of bio-warmtekrachtkoppeling (WKK)⁵ - indien die een equivalente hoeveelheid elektriciteit opwekken⁶. Tot slot kan ook voldaan worden aan de verplichting door in te zetten op participatie in een ander nieuw hernieuwbaar stroomproject (voor zon, wind en bio-WKK).

De PV-installaties kunnen naast daken van gebouwen eveneens geplaatst worden op carports, fietsstallingen, marginale gronden en op het water (met drijvende constructies). Indien er meerdere sites zijn, dan zou de mogelijkheid geboden worden om te centreren op één site of om te spreiden over meerdere sites.

De voorgestelde verplichting zou gecombineerd kunnen worden met de *call* groene stroom – zolang dit ondersteuningsinstrument (nog) van toepassing is. Bij niet naleven van deze verplichtingen zou een geldboete opgelegd worden.

De Minaraad heeft de volgende aanbevelingen met betrekking tot dit voorstel tot de invoering van een PV-verplichting voor grote verbruikers.

1. Maximaliseer het potentieel van hernieuwbare energie

De Minaraad is er tevreden over dat de Vlaamse Regering werkt aan nieuwe maatregelen om het aandeel hernieuwbare energie versneld en/of substantieel te laten toenemen. In een eerder advies heeft de Raad al gevraagd om het aandeel zonne-energie te verhogen door PV-installaties maximaal te installeren op daken van gebouwen⁷. Op die manier wordt de functie gebouwen gekoppeld aan de functie energieopwekking – zonder dat hiervoor extra ruimte moet worden ingepalmd. PV-panelen kunnen immers nog volop ingeplant worden (op gebouwen) in zowel stedelijk, randstedelijk als landelijk gebied⁸.

De Raad vraagt evenwel om bij het potentieel van PV op gebouwen niet enkel rekening te houden met de grootte van het dakoppervlak, maar ook met ander aspecten van het technisch potentieel zoals de hellingshoek en oriëntatie van een concreet dak. De Minaraad vraagt daarom om bij de

⁴ Bij de voorgestelde verplichting wordt gerekend met 1 kWp te installeren PV-vermogen per 8 m² totale dakoppervlakte. Alzo komt dit overeen met een te plaatsen PV-piekvermogen van 12,5 Wp per m² totale dakoppervlakte.

⁵ Het betreft hier een “*bio-WKK op verbranding van biomassa of biogas dat geen biomethaan betreft die achter hetzelfde aansluitingspunt (inclusief directe lijnen) gelegen zijn en die een equivalente hoeveelheid elektriciteit opwekken*”.

⁶ In 2025 zou een evaluatie gebeuren om na te gaan of het lijstje van alternatieven, met name hernieuwbare stroomproductie met windturbines en bio-WKK op verbranding van biogas exclusief biomethaan al dan niet kan uitgebreid worden.

⁷ MINARAAD (2021), *Gebiedsgerichte afstemming van hernieuwbare energie – advies* P. 13

⁸ Gebaseerd op DEPARTEMENT OMGEVING (2018), Ruimterapport Vlaanderen. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/47208> P. 344

berekening van het te plaatsen vermogen enkel rekening te houden met de geschikte en beschikbare dakoppervlakte.

Naast PV-installaties heeft de Minaraad ook al opgeroepen om andere vormen van kleinschalige opwekking van hernieuwbare energie, met name WKK's en kleine windturbines, beter en meer te integreren in de bebouwde omgeving⁹. De Raad vraagt evenwel om de verplichte toename van hernieuwbare energie – vooral windturbines – niet in conflict te laten komen met andere ruimtelijke doelstellingen en functies. Het is immers zo dat windturbines, zowel de grote als kleine exemplaren, hinder¹⁰ kunnen veroorzaken¹¹. Daarnaast is hun (in)directe ruimtelijke voetafdruk aanzienlijk groter dan bij zonnepanelen op daken.

2. Werk financiële of praktische barrières weg voor 'alle' ondernemingen en gezinnen.

De Vlaamse regering is selectief geweest om deze PV-verplichting in te voeren. Tot de beoogde doelgroep behoren immers bedrijven met een afname vanaf 1 GWh en publieke organisaties met een afname van meer dan 500 MWh. Bovendien is het opmerkelijk dat er niet meteen een reden wordt opgegeven waarom net deze groep aan zo een verplichting zouden moeten voldoen – behalve dan dat het gaat om instanties met grote verbruiken. De opgegeven grenswaarden om de doelgroep af te bakenen lijken alleszins willekeurig te zijn.

De Minaraad betreurt dan ook dat er alleen wordt ingezet op een verplichting en dit enkel bij een selectieve groep elektriciteitsgebruikers. In de huidige omstandigheden van sterk gestegen energietarieven en risico's inzake energiebevoorrading zouden immers zo veel mogelijk bedrijven en gezinnen gestimuleerd moeten worden om in te zetten op dergelijke investeringen in hernieuwbare energie. De Raad vraagt daarom aan de Vlaamse regering om maximaal de financiële¹² en/of praktische barrières weg te werken voor het installeren van hernieuwbare energie (zoals bijvoorbeeld PV) .

3. Zorg voor gelijke regels bij de instrumenten inzake een verplicht aandeel hernieuwbare energie.

Sinds 2006 is wie bouwt of verbouwt¹³ ertoe verplicht om zich aan de energieprestatieregelgeving te houden¹⁴. EPB staat voor 'EnergiePrestatie en Binnenklimaat' en legt eisen op voor isolatie, ventilatie, installaties en oververhitting. Sinds 2014 werd aan die eisen een verplichting toegevoegd van een bepaalde minimumhoeveelheid aan energieverbruik uit hernieuwbare energiebronnen. Als alternatief kan er ingezet worden op participatie in projecten voor hernieuwbare energie. Bij niet naleving wordt er gesanctioneerd met een boete.

⁹ MINARAAD (2021), [Gebiedsgerichte afstemming van hernieuwbare energie – advies](#) P. 11

¹⁰ Waaronder visuele hinder.

¹¹ DEPARTEMENT OMGEVING (2018), Ruimterapport Vlaanderen. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/47208>, P. 309 en P. 323-329

¹² voorfinanciering van een groot investeringsbedrag kan ervaren worden als een financiële drempel en dit zowel voor gezinnen, bedrijven als overheidsinstanties.

¹³ Enkel voor een ingrijpende energetische renovatie.

¹⁴ VLAAMSE REGERING (2007). Decreet houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat en tot wijziging van artikel 22 van het REG-decreet. <https://www.energiesparen.be/bouwen-en-verbouwen/epb-pedia/epb-plichtig-toepassing-en-eisen/e-peil-s-peil-hernieuwbare-energie-en-andere-eisen/aandeel-hernieuwbare-energie/overzicht-van-de-eisen>

3. 1. Meerdere technieken van hernieuwbare energie moeten in aanmerking kunnen komen

In voorliggende verplichting van hernieuwbare energie bij grote verbruiken wordt de nadruk gelegd op het vermogen van fotovoltaïsche zonnepanelen. In plaats van fotovoltaïsche zonnepanelen, zou ook gewerkt kunnen worden met windturbines of een bio-WKK - met dezelfde capaciteit. Pas in 2025 zou onderzocht worden in hoeverre dit beperkte lijstje kan uitgebreid worden. Met de EPB-eisen wordt zowel bij een residentieel als niet-residentieel gebouw de keuze gelaten om in te zetten op één of meerdere van de volgende technieken:

- Zonnepanelen (PV),
- Zonneboiler,
- Ketel, kachel of WKK op biobrandstof,
- Stadsverwarming (via een warmtenet),
- Warmtepomp, warmtepompboiler en ondiepe geothermie.

Inzake voorliggende ontwerpregeling beveelt de Minaraad aan om op analoge wijze als bij de EPB-eisen meer keuzevrijheid te geven wat betreft de vorm van hernieuwbare energie waarop wordt ingezet.

3.2. Maak bij sanctionering een uitzondering in het kader van de veiligheid

De EPB-regeling voorziet eveneens een geldboete bij niet naleven van de eisen – waaronder de eis van een verplicht aandeel hernieuwbare energie¹⁵. Deze boete werkt evenwel bevrijdend. Het is niet duidelijk in voorliggende ontwerpregeling of de boete al dan niet bevrijdend zou zijn.

De Minaraad vraagt een vrijstelling van plaatsing van hernieuwbare energie op het eigen dak of grondgebied in het kader van de veiligheid (bv. veiligheidsperimeters Seveso-wetgeving).

4. Houd rekening met netcapaciteit

4.1. Bied meer transparantie over een netstudie

Een omschakeling naar hernieuwbare elektriciteit vergt niet enkel investeringen in hernieuwbare energie, maar ook investeringen in een robuust en uitgebreid elektriciteitsnet. Naarmate het aandeel hernieuwbare energiebronnen toeneemt, zal ook netversterking en flexibiliteit nodig zijn.

¹⁵ Wijzigingen bij bedrijven en publieke overheden inzake verplicht aandeel hernieuwbare energie: Energiedecreet <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?wold=84999> (versie 09/04/22): Artikel 13.4.14. § 1. *“Als het VEKA vaststelt dat, in strijd met artikel 7.7.2, de door de Vlaamse Regering vastgestelde verplichtingen voor ondernemingen, niet-commerciële instellingen en publiekrechtelijke rechtspersonen inzake het rationaliseren van hun energiegebruik en het gebruikmaken van hernieuwbare energietechnologieën niet werden gerespecteerd, dan kan het VEKA aan de onderneming, niet-commerciële instelling en publiekrechtelijke rechtspersoon op wie de verplichting rust een administratieve geldboete opleggen van 1000 euro tot en met 500.000 euro. Het VEKA legt ook een nieuwe termijn vast waarbinnen de betreffende verplichting alsnog moet worden nageleefd. Als die onderneming, niet-commerciële instelling of publiekrechtelijke rechtspersoon bij het verstrijken van de termijn, vermeld in het tweede lid, nog steeds in gebreke blijft, kan het VEKA hem of haar een nieuwe administratieve geldboete opleggen als bedoeld in het eerste lid. Het VEKA legt ook een nieuwe termijn vast waarbinnen de betreffende verplichting alsnog moet worden nageleefd. Deze procedure wordt herhaald tot aan de op grond van artikel 7.7.2 vastgestelde verplichting is voldaan. § 2. De procedure, vermeld in artikel 13.4.8, is van overeenkomstige toepassing”.*

Bij EPB wordt dergelijke bepaling niet opgenomen – zie Energiedecreet <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?wold=84999> (versie 09/04/22): Artikel 13.4.6.

Niet overal in Vlaanderen laten de netten het toe om extra hernieuwbare energie in te planten. Er kan een netstudie aangevraagd worden bij de distributienetbeheerder, maar zo'n studie is zeer intransparant qua opzet. Transparantie is evenwel essentieel voor een vlotte implementatie. De volgende zaken zijn, volgens de Minaraad, nog onduidelijk:

- Wat zouden grote verbruikers en lokale overheden moeten doen indien blijkt dat het net de extra vereiste capaciteit die nodig is voor het verplicht aandeel hernieuwbare energie niet aankan? Is de verplichting dan nog van toepassing? Zijn daar dan extra kosten of acties aan verbonden?
- Zou er voor elke dossier met een bepaald aandeel hernieuwbare energiebronnen en hun bijhorende capaciteit een nieuwe netstudie uitgevoerd moeten worden of kan – voorafgaand aan de concretisering van de verplichting – kenbaar gemaakt worden welke maximum capaciteit mogelijk is?
- Wie zou de netstudie moeten betalen: de netbeheerder, het bedrijf/instantie dat een (verplicht) aandeel hernieuwbare energie installeert of wordt de kostprijs gesolidariseerd via de nettarieven of een andere (nog niet opgesomde) optie?

De Minaraad vraagt dat de Vlaamse Regering, in het kader van voorliggende ontwerpregeling, zo snel mogelijk duidelijkheid brengt over de procedures, kostprijs en financiële verantwoordelijkheid inzake een netstudie. De Raad is van mening dat, in geval van verplichting, de kosten van een netstudie niet bij de aanvrager kunnen liggen. De aanvrager mag immers niet de dupe zijn van iets dat verplicht opgelegd wordt. Optie om hieraan tegemoet te komen zijn het aanpassen van de netverplichting of niet aanrekenen van de netverzwaring.

4.2. Voorzie een billijke kostenverdeling bij netuitbreiding

In de ontwerpregeling is niets terug te vinden over een mogelijke kostprijs van netuitbreiding noch over een billijke kostenverdeling in dit verband. Indien blijkt dat het net versterkt zou moeten worden om te voldoen aan de ontwerpregeling, zou die kost dan komen te liggen bij die éne landbouwer of dat éne bedrijf of die éne gemeente die verplicht de installatie van PV moeten implementeren, terwijl de navolgende burens ook gebruik van zouden kunnen maken van die extra netcapaciteit? Ook hier vraagt de Raad dat er, in het kader van voorliggende ontwerpregeling, zo snel mogelijk duidelijkheid komt. Volgens de Minaraad kan het alleszins niet de bedoeling zijn dat de koste bij één partij terecht komen.

5. Zorg voor duidelijkheid en houd rekening met voorlopers inzake het al dan niet meerekenen van recent geïnstalleerde hernieuwbare energie.

Momenteel is het – zowel in het voorliggende ontwerpbesluit alsook in de bijhorende nota – onduidelijk of recent geïnstalleerde hernieuwbare energie van PV, windturbines of bio-WKK al dan niet mogen meegerekend worden in het kader van voorliggende verplichting. De Minaraad vraagt duidelijkheid in dat verband.

De Raad ondersteunt vanzelfsprekend een toename en versnelling van de hernieuwbare energieproductie, maar het kan niet de bedoeling zijn dat bedrijven en overheden die reeds duurzame keuzes maakten, en dus voorlopers zijn, nadeel zouden ondervinden van deze nieuwe verplichting.

Daarom vraagt de Raad in eerste instantie duidelijkheid inzake het al dan niet in rekening mogen brengen van recent geïnstalleerde hernieuwbare energie alsook om daarbij rekening te houden met voorlopers. De Raad beveelt aan om bij de verplichting ten aanzien van de voorlopers, rekening te houden met het 'resterend' technische en economische potentieel na eerdere investeringen (bijvoorbeeld overblijvende geschikte dakoppervlakte en mate waarin de elektriciteit van de nieuwe installaties nog zelf verbruikt kan worden¹⁶).

i.o.v. Walter Roggeman
voorzitter Minaraad

¹⁶ In de ontwerpregeling wordt reeds verwezen naar potentieel en zelfverbruik: *"De rendabiliteit van deze verplichting wordt versterkt door rekening te houden met het zelfverbruik en de bestaande aansluiting"*. En het voorgesteld potentieel gaat van 10% dakoppervlak in 2025 naar 15% en 20% in 2030 en 2035." Maar daarbij werd dan geen (duidelijke) link gemaakt naar bedrijven of overheidsinstellingen met recente investeringen in hernieuwbare energie.