



Maatregelen certificatenoverschot groene stroom en impactaanpassing energieheffing



Brussel, 14 november 2017

INHOUD

| | |
|---|-----------|
| BIJLAGE BIJ HET BEGROTINGSVERSLAG 2018 | 4 |
| MAATREGELLEN CERTIFICATENOVERSCHOT GROENE STROOM EN IMPACT AANPASSING ENERGIEHEFFING | 4 |
| 1 Situering | 4 |
| 1.1 Europese doelstelling inzake hernieuwbare energie | 4 |
| 1.2 Organisatie en werking van de certificatenmarkt: principe | 5 |
| 1.3 Certificatenoverschot | 6 |
| 2 Maatregelen van de Vlaamse Regering tot herstel certificatenmarkt | 8 |
| 2.1 Overzicht | 8 |
| 2.2 Maatregelen met impact op vraagzijde van de certificatenmarkt | 8 |
| 2.2.1 Verhoging van de quotumplicht | 8 |
| 2.2.2 Wijzigingen in vrijstellingsregeling op quotumplicht | 9 |
| 2.2.3 Afschaffing van factor Btot bij de berekening van het aantal in te leveren certificaten vanaf 1 april 2016 | 10 |
| 2.3 Maatregelen met impact op aanbodzijde certificatenmarkt | 11 |
| 2.3.1 Invoering van bandingsfactor bij de berekening van het aantal uit te reiken certificaten vanaf 1 januari 2013 | 11 |
| 2.3.3 Beperking van het recht op steun in de tijd | 12 |
| 2.3.4 Afschaffing van het recht op certificaten voor bepaalde categorieën installaties | 13 |
| 2.4 Maatregelen met impact op de rol van de DNB | 14 |
| 2.4.2 Invoering van retrobanding | 15 |
| 2.5 Maatregel met directe impact op certificatenoverschot bij de DNB | 15 |
| 2.5.1 Vergoeding aan DNB voor tijdelijke bewaring van certificaten (banking regeling) | 15 |
| 2.5.2 Opkoopregeling van certificaten bij DNB door het VEA | 16 |
| 3 Aangekondigde maatregelen van de Vlaamse overheid | 19 |
| 3.1 Maatregelen met impact op de vraagzijde certificatenmarkt | 19 |
| 3.1.1 Aanpassing van de quotumplicht | 19 |
| 3.2 Maatregelen met impact op de aanbodzijde certificatenmarkt | 20 |
| 3.2.1 Wijziging in de verlengingsaanvragen voor groenestroomcertificaten | 20 |
| 3.2.2 Aanpassing afschrijvingstermijn en steunperiode | 21 |
| 3.2.3 Wijziging projectcategorieën voor de berekening van de bandingsfactor | 21 |
| 3.2.4 Aanpassing berekeningswijze bandingsfactor | 21 |
| 3.2.5 Invoering recht op retroactieve herziening en rechtzetting toe te kennen certificaten | 21 |
| 3.2.6 Invoeren expliciete schorsingsgrond | 21 |
| 3.2.7 Invoeren uitzonderingsregels waarbij warmte wel als nuttige warmte kan worden beschouwd | 21 |
| 3.2.8 Aanpassen steunmechanisme voor kleine installaties | 22 |
| 3.3 Maatregelen met directe impact op certificatenoverschot bij de DNB | 22 |
| 3.3.1 Extra opkoopregeling van certificaten in 2017 bovenop de DAEB-regeling | 22 |
| 3.3.2 Opkoping van GSC van 2018 tot 2021 | 22 |
| 3.4 Maatregel na vernietiging van energieheffing door Grondwettelijk Hof3.4.1 Nieuwe energieheffing vanaf 2018 | 22 |
| 3.5 Aanmelding van certificatenstelsel bij de Europese Commissie | 23 |
| 4 Effect van de aangekondigde maatregelen op het cumulatief certificatenoverschot en op het Energiefonds | 24 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.1 | Evolutie GSC | 24 |
| 4.2 | Evolutie WKC | 24 |
| 4.3 | Inschatting evolutie van het budget van het Energiefonds | 25 |
| 5 | Opmerkingen van het Rekenhof bij de aangekondigde maatregelen | 26 |
| 5.1 | Opheffing van de beperkingen in de Europese en Vlaamse regelgeving nog niet definitief | 26 |
| 5.2 | Potentiële fusieoperatie bij de DNB | 27 |
| 5.3 | Evolutie van de certificatenmarkt: prognoses | 27 |
| 5.4 | Onbestemd deel van de doelstelling hernieuwbare energie | 28 |
| 5.5 | Financieringswijze van het steunmechanisme | 28 |
| 6 | Conclusie | 29 |

BIJLAGE BIJ HET BEGROTINGSVERSLAG 2018

MAATREGELEN CERTIFICATEN- OVERSCHOT GROENE STROOM EN IMPACT AANPASSING ENERGIE- HEFFING

1 Situering

1.1 Europese doelstelling inzake hernieuwbare energie

België wordt door de Europese richtlijn 2009/28/EG verplicht tegen 2020 een aandeel te bereiken van 13% hernieuwbare energie in het binnenlands energieverbruik. Op 4 december 2015 sloten de vier klimaatministers een beleidsakkoord over de Belgische verdeling van die inspanningen. Op 11 oktober 2016 werden het bereikte akkoord in een samenwerkingsakkoord *burden sharing* gegoten. Nog niet alle regionale parlementen hebben dat samenwerkingsakkoord echter al bekrachtigd. Pas na bekrachtiging door alle parlementen ontstaat een juridisch bindende doelstelling voor Vlaanderen.

Vlaanderen heeft niet gewacht op het samenwerkingsakkoord en heeft al in 2014 zelf de energiedoelstellingen 2020 vertaald naar het Vlaamse niveau: van een geraamd totaal bruto-eindverbruik van 243.055 GwH in 2020 moet 10,59% of 25.734 GwH uit hernieuwbare energiebronnen komen. Vooropgesteld werd 11.564 GwH te halen uit groene stroom, 9.170 GwH uit groene warmte en 5.000 GwH uit hernieuwbare energie bij vervoer (biobrandstoffen)¹. Die doelstellingen werden verder vertaald naar jaarlijkse subdoelstellingen per energiebron².

Op 16 oktober 2017³ heeft de Vlaamse Regering nieuwe Vlaamse doelstellingen goedgekeurd. De totale Vlaamse doelstelling werd verlaagd met 660 GwH naar 25.074 GwH.

Tabel 1 – Overzicht doelstellingen inzake hernieuwbare energie

| In GwH | VR 2014 | VR 2017 | Vershil |
|-----------------|---------------|---------------|-------------|
| Groene stroom | 11.564 | 10.519 | -1.045 |
| Groene warmte | 9.170 | 9.197 | +27 |
| Biobrandstoffen | 5.000 | 3.940 | -1.060 |
| Onbestemd | | 1.418 | +1.418 |
| Totaal | 25.734 | 25.074 | -660 |

Bron: VR_2017_0610_DOC.0972-1QUATER

¹ VR 2014 3101 DOC.0134-1BIS

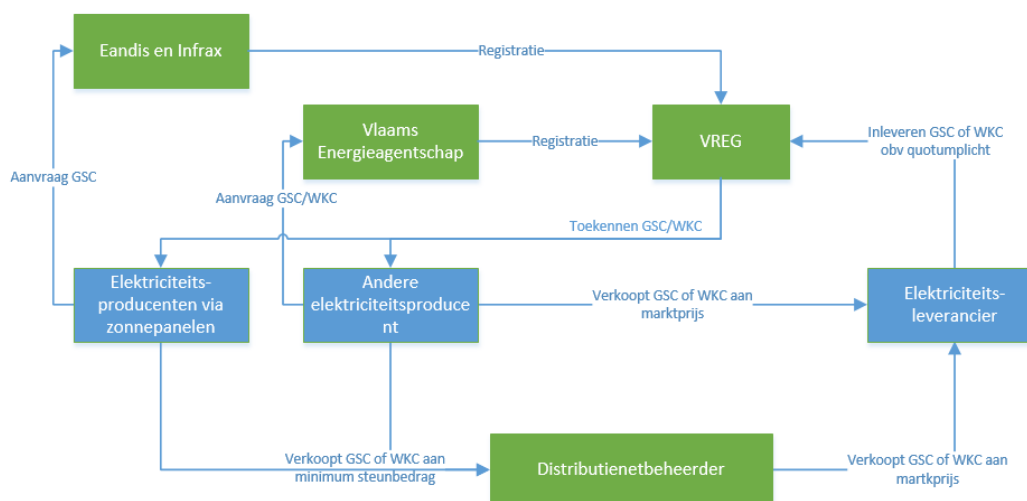
² Zon – wind op land – waterkracht – biomassa – restafval (groen deel) en biogas

³ VR_2017_0610_DOC.0972-1QUATER

De nieuwe doelstellingen zijn minder ambitieus dan in 2014. Niet enkel de doelstellingen voor groene stroom en biobrandstoffen worden verlaagd met 1.060 GwH, er is ook een onbestemd deel van 1.418 GwH. De Vlaamse Regering wil dat invullen door ofwel extra hernieuwbare energie te produceren, ofwel door statistische overdracht: dat wil zeggen door hernieuwbare energie aan te kopen uit een lidstaat met een overschot. Dergelijke samenwerkingsmechanismen zijn toegelaten in de Europese richtlijn. Als het onbestemde deel wordt gerealiseerd via statistische overdracht, dan heeft dat een budgettaire impact op de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid.

1.2 Organisatie en werking van de certificatenmarkt: principe

Om de subdoelstellingen voor groene stroom tegen 2020 te kunnen halen, heeft de Vlaamse overheid ter stimulering van de productie van groene stroom een systeem van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten opgezet.



Elke elektriciteitsproducent krijgt voor bepaalde installatietypes met als energiebron biogas, biomassa, waterkracht, windenergie op land en zonne-energie steun in de vorm van een groenestroomcertificaat (GSC) voor een bepaalde hoeveelheid opgewekte stroom of een warmtekrachtcertificaat (WKC) voor een bepaalde hoeveelheid bespaarde primaire energie. Sinds 2013 legt het Vlaams Energieagentschap (VEA) per type installatie vast hoeveel stroom moet worden opgewekt of primaire energie moet worden bespaard om 1 GSC of WKC te krijgen. De aanvraag voor een GSC/WKC dient de elektriciteitsproducent in bij het Vlaams Energieagentschap of voor zonne-energie bij de energiedistributiebedrijven Eandis en Infrac⁴. Zij registreren deze in een databank van de Vlaamse Regulator voor Elektriciteit en Gas (VREG). De VREG kent de certificaten toe.

De producent kan zijn certificaat verkopen aan een elektriciteitsleverancier, aan een distributienetbeheerder (DNB) of zelf houden als hij ook elektriciteitsleverancier is. De elektriciteitsleveranciers en grote of gegroepede afnemers hebben certificaten nodig omdat het energiedecreet⁵ hen verplicht jaarlijks een bepaald quotum van hun energielevering/-afname te halen uit hernieuwbare bronnen. Dat wordt concreet vertaald in een aantal GSC en WKC, gebaseerd op de jaarlijks geleverde elektriciteit bij al hun afnamepunten in het Vlaams Gewest en op het jaarlijks vastgelegde quotum dat ze op 31 maart bij de VREG moeten inleveren.

⁴ Werkwijze gewijzigd sinds 14 november 2016; voordien gebeurde de registratie bij de DNB.

⁵ Decreet houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid van 8 mei 2009

De DNB zijn verplicht alle aangeboden certificaten op te kopen aan een wettelijk vastgelegd minimumbedrag. Ze verkopen de certificaten dan door aan de elektriciteitsleveranciers.

Als een elektriciteitsleverancier niet het verplichte aantal certificaten inlevert, legt de VREG een boete op die hoger ligt dan de marktprijs van de certificaten. Volgens de certificatenrapporten van de VREG⁶ deden zich op de inleverdata van 31 maart 2015 en 2016 weinig problemen voor.

De productie van groene stroom is hoger dan het aantal uitgereikte GSC en WKC omdat:

- niet elke geproduceerde 1.000 kWh evenveel certificaten krijgt,
- projectcategorieën die rendabel zijn, geen steun ontvangen,
- sommige installaties verplicht zijn zonder enige steun (voorbeeld EPB-plicht bij nieuwbouw),
- steun slechts voor een beperkte periode wordt gegeven, terwijl de installaties wel nog nadien groene stroom produceren.

1.3 Certificatenoverschot

Oorzaken

Door de jaren heen is een overschot ontstaan aan GSC en WKC: er zijn meer certificaten in omloop dan nodig voor de jaarlijkse inlevering van de certificaten door elektriciteitsleveranciers. Dat overaanbod doet de marktprijs dalen. Het overschot is ontstaan doordat meer certificaten werden uitgereikt dan nodig om aan de quotumplicht te voldoen en door het in omloop brengen van extra certificaten via de omruilingstransacties bepaald in het energiedecreet⁷.

Er is een bepaald overschot nodig voor een optimale werking van de certificatenmarkt. Een buffer van 2 à 2,3 miljoen GSC en 2,3 miljoen à 2,6 miljoen WKC zou ideaal zijn⁸.

Evolutie⁹

Bij de GSC nam het overschot op 31 maart 2016 toe tot 10,3 miljoen certificaten. Het cumulatieve overschot bedroeg toen al het dubbele van het aantal in te leveren certificaten dat jaar. Op 31 maart 2017 was het overschot voor het eerst afgenomen met 2,57 miljoen GSC. Uit de onderstaande tabel blijkt dat de buffer voor een ideale marktwerking vanaf 2012 werd overschreden en maatregelen noodzakelijk waren.

Tabel 2 – Overzicht historisch certificatenoverschot GSC

| Inleverdatum | Overschot op datum | Beweging t.o.v. vorig jaar | % cumulatief overschot t.o.v. in te leveren certificaten |
|------------------|--------------------|----------------------------|--|
| Op 31 maart 2007 | 318.295 | | 25% |
| Op 31 maart 2008 | 471.603 | +153.308 | 30% |
| Op 31 maart 2009 | 462.692 | -8.911 | 22% |
| Op 31 maart 2010 | 1.054.488 | +591.796 | 51% |

⁶ VREG certificatenrapport 2015 en 2016.

⁷ Artikel 7.1.1., §1, 7e lid van het energiedecreet

⁸ VR 2017 1310 DOC.0995/3TER – pagina 7 en 8

⁹ Nota neergelegd door de minister bevoegd voor Energie in september 2017 in het kader van de hervorming van de energieheffing bij het Vlaamse Parlement (bijlagen GSC en WKC)

| | | | |
|------------------|------------|------------|------|
| Op 31 maart 2011 | 1.619.147 | +564.659 | 65% |
| Op 31 maart 2012 | 2.896.891 | +1.277.744 | 105% |
| Op 31 maart 2013 | 4.540.369 | +1.643.478 | 119% |
| Op 31 maart 2014 | 5.973.158 | +1.252.789 | 138% |
| Op 31 maart 2015 | 8.219.730 | +2.426.572 | 182% |
| Op 31 maart 2016 | 10.321.677 | +2.101.947 | 204% |
| Op 31 maart 2017 | 7.748.738 | -2.572.939 | 113% |

Bron: Nota neergelegd door de minister bevoegd voor Energie in september 2017 in het kader van de hervorming van de energieheffing bij het Vlaamse Parlement – bijlage GSC

Bij de WKC blijft het overschot jaarlijks toenemen. Op 31 maart 2017 bedroeg het overschot al 16,64 miljoen certificaten. Het cumulatieve overschot bedroeg 3,5 keer het aantal in te leveren certificaten van dat jaar. Uit de onderstaande tabel blijkt dat de buffer voor een ideale marktwerking vanaf 2011 werd overschreden.

Tabel 3 – Overzicht historisch certificatenoverschot WKC

| Inleverdatum | Overschot op datum | Beweging t.o.v. vorig jaar | % cumulatief overschot t.o.v. in te leveren certificaten |
|------------------|--------------------|----------------------------|--|
| Op 31 maart 2006 | 70.097 | | 28% |
| Op 31 maart 2007 | 35.503 | | 28% |
| Op 31 maart 2008 | 201.945 | -34.594 | 6% |
| Op 31 maart 2009 | 885.091 | +166.442 | 19% |
| Op 31 maart 2010 | 2.256.051 | +683.146 | 51% |
| Op 31 maart 2011 | 4.537.287 | +1.370.960 | 119% |
| Op 31 maart 2012 | 6.038.955 | +2.281.236 | 201% |
| Op 31 maart 2013 | 9.003.416 | +1.501.668 | 181% |
| Op 31 maart 2014 | 11.004.204 | +2.964.461 | 280% |
| Op 31 maart 2015 | 12.910.459 | +2.000.788 | 297% |
| Op 31 maart 2016 | 14.433.311 | +1.906.255 | 336% |
| Op 31 maart 2017 | 16.644.834 | +3.734.375 | 354% |

Bron: Nota neergelegd door de minister bevoegd voor Energie in september 2017 in het kader van de hervorming van de energieheffing bij het Vlaamse Parlement – bijlage WKC

2 Maatregelen van de Vlaamse Regering tot herstel certificatenmarkt

2.1 Overzicht

De Vlaamse overheid heeft de afgelopen jaren – tot september 2017 – een aantal maatregelen genomen om de certificatenmarkt beter te laten functioneren. Die maatregelen hadden zowel impact op de vraagzijde als op de aanbodzijde:

- de vraag werd gestimuleerd door het inleveringsquotum jaarlijks geleidelijk te verhogen,
- de vraag werd enerzijds beperkt door de vrijstellingsregeling te verhogen en anderzijds uitgebreid door de definitie van een afnamepunt te veranderen,
- de vraag werd uitgebreid door de afschaffing van de factor B_{tot}^{10} bij de berekening van het aantal uit te reiken certificaten,
- het aanbod werd verlaagd door een bandingsfactor in te voeren bij de berekening van het aantal uit te reiken certificaten,
- het aanbod werd verlaagd door de steun te beperken in de tijd,
- het aanbod werd verlaagd door het recht op certificaten af te schaffen voor bepaalde categorieën installaties.

Daarnaast heeft de Vlaamse Regering ook een aantal maatregelen genomen om de rol van de DNB te ondersteunen:

- de gewaarborgde minimumwaarde van de certificaten uitbetaald door de DNB werd geleidelijk verlaagd,
- door het systeem van retrobanding konden DNB duur aangekochte certificaten omruilen voor verschillende goedkopere certificaten,
- door het systeem van banking kregen de DNB een vergoeding voor de tijdelijke bewaring van certificaten.

Ten slotte werd een regeling ingevoerd waardoor certificaatoverschotten van zonne-energie geproduceerd door particulieren bij de DNB kunnen worden opgekocht.

Hieronder worden de diverse maatregelen verder toegelicht.

2.2 Maatregelen met impact op vraagzijde van de certificatenmarkt

2.2.1 Verhoging van de quotumplicht¹¹

Elk jaar op 31 maart dienen de elektriciteitsleveranciers en grote of gegroepeerde afnemers GSC en WKC in te leveren bij de VREG. Dat aantal wordt vastgelegd als een percentage van de totale hoeveelheid elektriciteit dat in het jaar $n-1$ werd afgenomen op hun afnamepunten gelegen in het Vlaams Gewest.

¹⁰ B_{tot} is de verhouding van het aantal uitgereikte GSC en de bruto productie van groene stroom (zie 2.2.3).

¹¹ Artikel 7.1.10 en 7.1.11 van het energiedecreet.

De quotumplicht werd voor GSC geleidelijk verhoogd van 0,8% voor inlevering in 2003 tot 20,5% voor inlevering vanaf 2018. Op 10 december 2015 werd een eenmalige verhoging tot 23% ingevoerd voor de inlevering in 2017.

Voor WKC werd een quotumplicht van 1,19% ingevoerd voor inlevering in 2006. Dat quantum werd verhoogd tot 11,2% voor inlevering in 2019 en neemt nadien weer af naar 9,3% voor inlevering in 2020 en naar 7% vanaf inlevering 2021.

Impact

Door de quotumplicht te verhogen, kunnen meer certificaten uit de markt worden gehaald en kan het overschot aan certificaten worden beperkt. Zo heeft de verhoging van het quantum van 18% naar 23% in 2016 bij de GSC bijgedragen aan een kleiner overschot aan deze certificaten in 2017: er werden 306.957 extra GSC ingeleverd.

Kostprijs

- De maatregel veroorzaakt geen uitgaven in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid.
- De extra kosten worden gedragen door de elektriciteitsleveranciers en grote/gegroepeerde afnemers, doordat ze meer GSC en WKC moeten aankopen of meer energie uit groene stroom zelf moeten produceren (als ze ook producent zijn). Als de elektriciteitsleveranciers 306.957 certificaten hadden moeten aankopen, zou dat een extra kost hebben veroorzaakt van 27 à 28 miljoen euro indien gewaardeerd aan de gemiddelde marktprijs van de handelsperiode april 2016-maart 2017¹². Als de elektriciteitsleveranciers de extra kosten niet zelf willen dragen, volgt een doorrekening aan de eindafnemers via een verhoging van de elektriciteitsprijs.

2.2.2 Wijzigingen in vrijstellingsregeling op quotumplicht¹³

Om de concurrentiekracht van de (energie-intensieve) bedrijven niet aan te tasten, heeft de Vlaamse Regering ook een reeks vrijstellingen van de quotumplicht ingevoerd.

Voor grootverbruikers werd het vrijstellingspercentage vanaf de inleveringronde 2016 aanzienlijk verhoogd. De vrijstellingsregeling werd eveneens uitgebreid naar verschillende sectoren.

Tabel 4 – Overzicht vrijstellingsregeling voor GSC en WKC

| | GSC-vrijstelling | | WKC-vrijstelling | |
|--|------------------|------------|------------------|------------|
| | Tot 2015 | Vanaf 2015 | Tot 2015 | Vanaf 2015 |
| Schijf: >1 GWh en ≤5 GWh in specifieke industriële sectoren | 40% | 47% | 10% | 47% |
| Schijf: >5 GWh en ≤20 GWh in specifieke industriële sectoren | 40% | 47% | 15% | 47% |
| Schijf: >20 GWh en ≤100 GWh | 75% | 80% | 25% | 50% |
| Schijf: >100 GWh en ≤500 GWh | 80% | 80% | 50% | 80% |
| Schijf: >500 GWh | 98% | 98% | 80% | 85% |

¹² Gemiddelde prijs handelsperiode april 2016-maart 2017 bedraagt 87,15 euro per GSC bij verkopen door netbeheerders en 90,23 euro per GSC bij verkopen door andere partijen in VREG certificatenrapport 2016 (pagina 18).

¹³ Artikel 7.1.10 en 7.1.11 van het energiedecreet.

Bron: Rapport 2015/1 evaluatie quotumpad, productiedoelstellingen en marktanalyserapport (pagina 15)

Volgens het rapport 2015/1 van het VEA¹⁴ zorgde de aanpassing ervoor dat het certificaatplichtig elektriciteitsverbruik verminderde met ongeveer 730 GWh.

Daarnaast werd eind 2015 de regel afgeschaft dat het geheel van afnamepunten van afnemers voor het openbaar vervoer als één afnamepunt moeten worden beschouwd. Daardoor belandt die categorie van gebruikers minder snel in de hogere vrijstellingspercentages. Volgens het rapport 2015/1 van het VEA¹⁵ zorgde de aanpassing ervoor dat het certificaatplichtig elektriciteitsverbruik steeg met ongeveer 530 GWh.

Door de vermindering per saldo werd de quotumplicht voor GSC in 2016 slechts berekend op 70% en voor WKC op 75% van de totale Vlaamse elektriciteitsafname¹⁶.

Impact

Door de aangepaste vrijstellingsregeling moeten volgens het rapport 2015/1 van het VEA¹⁷ cumulatief 0,2 miljoen certificaten minder worden ingeleverd tegen 2021. De maatregel verhoogt dus het certificatenoverschot.

Kostprijs

- De maatregel veroorzaakt geen uitgaven in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid.
- Als de elektriciteitsleveranciers 0,2 miljoen minder certificaten hadden moeten aankopen, zou dat hun 17,5 à 18 miljoen euro minder hebben gekost indien gewaardeerd aan de gemiddelde marktprijs van de handelsperiode april 2016-maart 2017¹⁸.

2.2.3 Afschaffing van factor B_{tot} bij de berekening van het aantal in te leveren certificaten vanaf 1 april 2016¹⁹

Vanaf de inleveringsronde 2017 werd de factor B_{tot} afgeschaft. B_{tot} is de verhouding van het aantal uitgereikte GSC en de bruto-productie van groene stroom. Die factor werd gebruikt in de berekening van het aantal in te leveren certificaten en is kleiner dan 1. Bijgevolg zorgt B_{tot} ervoor dat er minder certificaten moeten worden ingeleverd dan zonder toepassing van B_{tot} .

Impact

Door de factor B_{tot} af te schaffen bij de berekening van het aantal in te leveren certificaten, worden er meer certificaten ingeleverd en kan het overschot aan certificaten worden verlaagd. Volgens het rapport 2015/1 van het VEA²⁰ zorgt de maatregel ervoor dat er 3,8 miljoen meer GSC moeten worden ingeleverd tot en met de inleveringsrondes van 2021.

¹⁴ Rapport 2015/1 evaluatie quotumpad, productiedoelstellingen en marktanalyserapport (pagina 14)

¹⁵ Rapport 2015/1 evaluatie quotumpad, productiedoelstellingen en marktanalyserapport (pagina 14-15)

¹⁶ VREG certificatenrapport 2016

¹⁷ Rapport 2015/1 evaluatie quotumpad, productiedoelstellingen en marktanalyserapport – pagina 15

¹⁸ Gemiddelde prijs handelsperiode april 2016-maart 2017 bedraagt 87,15 euro per GSC bij verkopen door netbeheerders en 90,23 euro per GSC bij verkopen door andere partijen in VREG certificatenrapport 2016 (pagina 18)

¹⁹ Artikel 7.1.10 van het energiedecreet

²⁰ Rapport 2015/1 evaluatie quotumpad, productiedoelstellingen en marktanalyserapport – pagina 14

Kostprijs

- De maatregel veroorzaakt geen uitgaven in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid.
- De extra kosten worden gedragen door de elektriciteitsleveranciers en grote/gegroepeerde afnemers, doordat ze meer GSC en WKC moeten aankopen of meer energie uit groene stroom zelf moeten produceren (als ze ook producent zijn). Als de elektriciteitsleveranciers 3,8 miljoen certificaten moeten aankopen, zou dat een extra kost veroorzaken van 330 à 342 miljoen euro indien gewaardeerd aan de gemiddelde marktprijs van de handelsperiode april 2016-maart 2017²¹. Als de elektriciteitsleveranciers de extra kosten niet zelf willen dragen, volgt een doorrekening aan de eindafnemers via een verhoging van de elektriciteitsprijs.

2.3 Maatregelen met impact op aanbodzijde certificatenmarkt

2.3.1 Invoering van bandingsfactor bij de berekening van het aantal uit te reiken certificaten vanaf 1 januari 2013²²

Bij de invoering van de GSC en WKC kreeg de eigenaar van een productie-installatie 1 GSC of WKC voor elke 1.000 kWh die de installatie opwekt uit hernieuwbare bronnen. Die werkwijze hield geen rekening met de rendabiliteit van de technologie, waardoor installaties ook hogere steunbedragen kregen dan nodig was om rendabel te zijn. Om daarmee rekening te houden, werd de bandingsfactor²³ ingevoerd. De bandingsfactor bepaalt het aantal certificaten per opgewekte hoeveelheid groene stroom of gerealiseerde eenheid primaire energiebesparing en wordt aangepast aan de evolutie van de investeringskosten, brandstofprijzen, elektriciteitsprijs, vervangingskost, enz. Als de bandingsfactor bijvoorbeeld 0,81 bedraagt, zal de producent pas 1 GSC ontvangen als hij 1.234 kWh groene stroom heeft opgewekt.

In plaats van het VEA voor elk project of elke installatie de bandingsfactor te laten bepalen, legt het energiebesluit²⁴ bepaalde projectcategorieën vast waarvoor het VEA jaarlijks of halfjaarlijks²⁵ de bandingsfactor moet vastleggen. Het VEA publiceert jaarlijks een rapport met de berekeningswijze van de nieuwe onrendabele top en bandingsfactor per projectcategorie. Op basis daarvan worden de nieuwe bandingsfactoren per projectcategorie via een ministerieel besluit vastgelegd, zowel voor alle nieuwe installaties als voor sommige bestaande installaties bij zonne-energie en windenergie op land. In 2016 oordeelde Audit Vlaanderen dat de berekening van de onrendabele toppen en de bandingsfactor behoorlijk verloopt²⁶.

Door de onrendabele toppen en bandingsfactor krijgen technologieën alleen de steun die nodig is om ze economisch rendabel te maken. De bandingsfactor moet worden aangepast

²¹ Gemiddelde prijs handelsperiode april 2016-maart 2017 bedraagt 87,15 euro per GSC bij verkopen door netbeheerders en 90,23 euro per GSC bij verkopen door andere partijen in VREG certificatenrapport 2016 (pagina 18)

²² Artikel 7.1.1 en 7.1.2 van het energiedecreet

²³ De bandingsfactor wordt berekend op basis van de onrendabele top en de bandingdeler. De onrendabele top van een investering is gedefinieerd als het productieafhankelijke gedeelte van de inkomsten dat nodig is om de nettocontante waarde van een investering op nul te doen uitkomen. Wanneer men de onrendabele top vervolgens deelt door de bandingdeler (97 euro voor groene stroom en 35 euro voor warmte-krachtkoppeling) dan bekomt men de bandingsfactor.

²⁴ Besluit van de Vlaamse Regering houdende algemene bepalingen over het energiebeleid van 19 november 2010

²⁵ Enkel voor zonnepanelen en sinds het decreet van 27 november 2015 decretaal afgeschaft

²⁶ Rapport 1501018 van 2 februari 2016.

als de technologie verbetert of de kosten dalen, anders ontstaat opnieuw een risico op oversubsidiëring en overschotten op de certificatenmarkt.

Impact

De maatregel zorgt ervoor dat er minder certificaten in omloop worden gebracht op het ogenblik dat de technologieën rendabeler worden. Ze vermindert de kans op nieuwe overschotten in de certificatenmarkt. Er ontstaat echter ook een risico op minder investeringen wegens geen/minder steun, waardoor de bandingsfactor potentieel een effect heeft op de haalbaarheid van de groenestroomdoelstellingen.

Kostprijs

- De maatregel veroorzaakt geen uitgaven in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid.
- De bandingsfactor veroorzaakt voor de elektriciteitsproducenten normaal geen bijkomende kosten, aangezien de steun die ze ontvangen, dient om die kosten te dekken.

2.3.3 Beperking van het recht op steun in de tijd²⁷

Op 30 juli 2012 heeft het energiedecreet de steunperiode beperkt in de tijd.

Voor alle productie-installaties van groene stroom met startdatum vóór 1 januari 2013 werd de steunperiode beperkt tot 10 jaar of tot de hele minimumperiode wanneer die periode langer is dan 10 jaar. De producenten konden wel extra GSC krijgen voor een periode van 5 jaren als ze voldeden aan specifieke voorwaarden of ze konden bij het VEA een verlenging van de steunperiode aanvragen. PV-installaties (*photovoltaic* of zonnepanelen) blijven gedurende 20 jaar recht hebben op minimumsteun. Warmtekrachtkoppeling-installaties (WKK) krijgen enkel WKC gedurende een bepaalde periode, waarbij het aantal certificaten degressief afneemt in de tijd.

Een installatie met startdatum vanaf 1 januari 2013 krijgt alleen certificaten gedurende de afschrijvingsperiode die in de berekeningsmethodiek van de onrendabele top wordt gehanteerd voor die hernieuwbare energie- of WKK-technologie.

Impact

De maatregel zorgt ervoor dat er minder certificaten in omloop worden gebracht. Ze vermindert de kans op nieuwe overschotten in de certificatenmarkt. Er ontstaat echter ook een risico op minder investeringen wegens minder steun, waardoor de beperking op steun in de tijd potentieel een effect heeft op de haalbaarheid van de groenestroomdoelstellingen.

Kostprijs

- De maatregel veroorzaakt geen uitgaven in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid.

²⁷ Artikel 7.1.1 en 7.1.2 van het energiedecreet

- De elektriciteitsproducenten ontvangen op een bepaald ogenblik geen steun meer. Als ze nog extra kosten hebben en ze niet zelf willen dragen, volgt een doorrekening aan de eindafnemers via een verhoging van de elektriciteitsprijs.

2.3.4 Afschaffing van het recht op certificaten voor bepaalde categorieën installaties

De Vlaamse Regering heeft beslist aan bepaalde categorieën installaties geen certificaten toe te kennen: enerzijds door in het energiedecreet expliciet te vermelden dat een bepaalde projectcategorie geen recht meer heeft op certificaten²⁸ en anderzijds door de bandingsfactoren voor die projectcategorieën in te stellen op nul in het overeenstemmende ministerieel besluit.

Tabel 6 – Overzicht startjaren waarbij specifieke projectcategorieën geen recht hebben op certificaten

| | | | Startdatum vanaf | | | | |
|--|-------------------------------|-----------|------------------|-----|-----|-----|-----|
| | | | '13 | '14 | '15 | '16 | '17 |
| Groene stroom | | | | | | | |
| Zonne-energie | Nieuw | <10 kW | | | | | |
| Biogas voor vergisting rioolwaterzuiverings-slib | Nieuw | <20 MWe | | | | | |
| Verbranding van huishoudelijk of bedrijfsafval | Nieuw | <20 MWe | | | | | |
| Warmtekrachtkoppeling | | | | | | | |
| Warmtekrachtinstallaties op biogas voor recuperatie van stortgas | Nieuw en ingrijpend gewijzigd | <5 MWe | | | | | |
| Warmtekrachtinstallaties op biogas voor vergisting rioolwaterzuiverings-slib | Nieuw en ingrijpend gewijzigd | <5 MWe | | | | | |
| Warmtekrachtinstallaties op biogas voor recuperatie van stortgas | Nieuw | 5-20 MWe | | | | | |
| Warmtekrachtinstallaties op biogas voor recuperatie van stortgas | Ingrijpend gewijzigd | 5-20 MWe | | | | | |
| Warmtekrachtinstallaties op biogas voor vergisting van rioolwaterzuiverings-slib | Nieuw en ingrijpend gewijzigd | 5-20 MWe | | | | | |
| Warmtekrachtinstallaties met turbines op gas | Nieuw | 1-20 MWe | | | | | |
| Warmtekrachtinstallaties met turbines op gas | Ingrijpend gewijzigd | 1-20 MWe | | | | | |
| Warmtekrachtinstallaties met turbines op stoom | Nieuw | 1-20 MWe | | | | | |
| Warmtekrachtinstallaties met turbines op stoom | Ingrijpend gewijzigd | 1-20 MWe | | | | | |
| Warmtekrachtinstallaties met turbines op stoom | Ingrijpend gewijzigd | 20-50 MWe | | | | | |

Bron: Artikel 7.1.1 van het energiedecreet en ministeriële besluiten betreffende de aanpassing van de bandingsfactoren van 18 januari 2013n 22 maart 2013, 25 september 2013, 6 februari 2014, 9 december 2014, 17 juni 2015 en 18 december 2015

Impact

De maatregel zorgt ervoor dat er minder certificaten in omloop worden gebracht en vermindert de kans op nieuwe overschotten in de certificatenmarkt. Er ontstaat echter ook

²⁸ Artikel 7.1.1 van het energiedecreet (versie vanaf 1 januari 2016)

een risico op minder investeringen wegens geen/minder steun, waardoor de maatregel potentieel een effect heeft op de haalbaarheid van de groenestroomdoelstellingen.

Kostprijs

- De maatregel veroorzaakt geen uitgaven in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid.
- Niet-particuliere producenten rekenen de integrale kost door aan hun afnemers (in de regel leveranciers die de kost op hun beurt doorrekenen aan de eindafnemer/consument).

2.4 Maatregelen met impact op de rol van de DNB

2.4.1 Daling van de gewaarborgde minimumwaarde van de certificaten²⁹

Elektriciteitsproducenten kunnen hun certificaten verkopen aan de DNB tegen een gewaarborgde minimumwaarde. Voor installaties die in gebruik zijn genomen vóór 1 januari 2013, gelden diverse minimumwaarden die afhankelijk zijn van de ingebruiknameperiode en de projectcategorie. Die waarden kunnen oplopen tot 450 euro per certificaat. Voor alle installaties die in gebruik zijn genomen sinds 1 januari 2013, gelden dezelfde minimumwaarden: 93 euro voor een GSC en 31 euro voor een WKC. Die waarden zijn sinds 2013 onveranderd gebleven.

Dankzij de maatregel krijgen de elektriciteitsproducenten de garantie op een minimumsteun: anders weten ze vooraf niet welk bedrag ze zullen ontvangen omdat ze afhankelijk zijn van de marktwaarde. Bovendien kunnen ze te allen tijde hun certificaten verkopen en hoeven ze niet te wachten totdat certificaten worden verhandeld. Als ze willen, kunnen ze sneller hun steunbedrag ontvangen en hoeven ze hun gemaakte kosten minder voor te financieren.

Impact

De maatregel zorgt ervoor dat de DNB minder steun moeten uitbetalen aan de elektriciteitsproducenten.

Kostprijs

De maatregel veroorzaakt de volgende kosten bij de DNB.

- De aankoopwaarde van een certificaat is niet noodzakelijk gelijk aan de verkoopwaarde. Dat verschil is een kost (of een opbrengst) voor de DNB³⁰.
- De voorraad aan certificaten die een DNB bijhoudt zolang hij die niet heeft kunnen verkopen, moet worden voorgefinancierd. Daaraan is een financieringskost verbonden.

De DNB moeten die kosten zelf dragen. Ze krijgen daarvoor geen vergoeding uit de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid. De kost wordt doorgerekend aan de eindgebruikers via de distributienettarieven.

²⁹ Artikel 7.1.6 en 7.1.7 van het energiedecreet

³⁰ Als een DNB in 2006 een certificaat kocht van een particulier met zonnepanelen voor een installatie die in gebruik werd genomen in 2009, dan ontving die particulier daarvoor 450 euro. Als de DNB dat certificaat waardeert tegen 88 euro³⁰, veroorzaakt de transactie in zijn resultatenrekening een kost van 362 euro. Als de DNB later het certificaat verkoopt tegen de marktprijs die op dat ogenblik bijvoorbeeld 90 euro bedraagt, zal de transactie in zijn resultatenrekening een opbrengst veroorzaken van 2 euro. De totale kost voor de DNB bedraagt 360 euro voor dit certificaat.

2.4.2 Invoering van retrobanding³¹

Omdat de DNB verplicht waren de GSC aan te kopen tegen de decretale minimumwaarde (die kon oplopen tot 450 euro per certificaat), maar die GSC moeten verkopen tegen de marktwaarde, hadden de DNB extra kosten (zie punt 2.4.1). Die werden aan de eindafnemers doorgerekend via de distributienettarieven.

Om de kosten bij de DNB te beperken en zo de energieprijzen voor de consumenten te matigen, werd in juli 2012 retrobanding ingevoerd. De GSC voor zonne-energie die in 2012 tegen de minimumwaarde werden ingeleverd bij de DNB, konden zij omruilen voor verschillende goedkopere GSC die elk verkoopbaar waren aan de geldende marktprijs.

De maatregel werd afgeschaft op 1 januari 2016.

Kostprijs

De maatregel heeft geen directe kosten veroorzaakt, maar heeft het probleem van het certificatenoverschot verergerd. Daardoor heeft de invoering van retrobanding bijgedragen aan de extra kost om het certificatenoverschot op te kopen. Het heeft wel de kosten bij de DNB verlaagd, waardoor de druk op de distributienettarieven kon afnemen.

2.5 Maatregel met directe impact op certificatenoverschot bij de DNB

2.5.1 Vergoeding aan DNB voor tijdelijke bewaring van certificaten (banking regeling)³²

De banking regeling, die werd ingevoerd in februari 2014, verplichtte de DNB een aantal certificaten, die ze in hun bezit hadden in de periode van 1 november 2011 tot 1 november 2012, te immobiliseren. Het gaat concreet over 1,5 miljoen GSC en 1 miljoen WKC.

De bankingmaatregel werd stopgezet op 1 juli 2016.

Impact

Als een groot aantal certificaten beschikbaar is op de markt, veroorzaakt dat een druk op de prijzen. Als de marktprijs onder de minimumwaarde zakt, zullen meer producenten een beroep doen op de DNB. Door certificaten te immobiliseren, daalt de aanbodzijde, waardoor de marktprijzen van de certificaten weer zouden moeten stijgen.

Kostprijs

De DNB konden twee soorten vergoedingen krijgen uit de algemene uitgavenbegroting:

- een vergoeding voor de werkelijke externe financieringskosten die ze hebben moeten maken om de geïmmobiliseerde certificaten in voorraad te houden;
- een vergoeding als de waarde waartegen de certificaten werden verkocht na de periode van immobilisatie, lager was dan de gewaarborgde minimumwaarde van 93 euro voor GSC en 31 euro voor WKC.

³¹ Artikel 7.1.1 §1 van het energiedecreet.

³² Artikel 6.4.14/1 en 6.4.14/2 (historische versie tot 24/12/2016) van het energiebesluit

De betrokken vergoeding valt binnen de DAEB-regeling³³ (dienst van algemeen belang) en wordt door Europa beschouwd als een staatsteun. Die mag jaarlijks niet meer bedragen dan 15 miljoen euro per begunstigde en is beperkt tot maximaal 10 jaar.

In de praktijk werd alleen gebruik gemaakt van de vergoeding voor de werkelijke externe financieringskosten. Die vergoedingen werden gedragen door de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid. De DNB kregen in 2014 voor het eerst vergoedingen uitbetaald voor 2,8 miljoen euro. In 2015 werd 2,52 miljoen euro en in 2016 0,7 miljoen euro uitgekeerd.

2.5.2 Opkoopregeling³⁴ van certificaten bij DNB door het VEA³⁵

Het energiebesluit heeft vanaf 2016 een vergoeding ingesteld voor de opkoopplicht van de DNB. De DNB krijgt een vergoeding indien opgekochte certificaten bij de VREG worden ingeleverd en vernietigd. De DNB moeten eerst de door hun gebankte certificaten die nog niet zijn verkocht, overdragen aan de VREG ter vernietiging tegen een vaste waarde van 93 euro per GSC. Nadien kunnen ze GSC overdragen die betrekking hebben op zonne-energie en die aan hen zijn overgedragen door een natuurlijke persoon (= PV-particulier). De vergoeding door het VEA steunt op de boekhoudkundige waarde van de voorraad bij de DNB, met een maximale waarde van 93 euro per GSC.

De betrokken vergoeding valt binnen de DAEB-regeling en wordt door Europa beschouwd als een staatsteun³⁶. Die steun mag jaarlijks niet meer bedragen dan 15 miljoen euro per begunstigde en is beperkt tot maximaal 10 jaar. Hierdoor werd deze maatregel in het energiedecreet beperkt tot 2026.

Tabel 8 – Overzicht certificaten ingeleverd bij de VREG 2016 en 2017 en saldo GSC PV-particulier eind 2016 bij DNB³⁷

| | Certificaten door DNB ingeleverd bij VREG 2016 | Saldo GSC PV-particulier bij DNB eind 2016 | Certificaten door DNB ingeleverd bij VREG 2017 |
|-----------|--|--|--|
| Gaselwest | 159.953 | 286.300 | 169.535 |
| Imea | 163.274 | 0 | 170.454 |
| Imewo | 160.380 | 350.105 | 168.877 |
| Intergem | 160.560 | 219.363 | 170.454 |
| Iveka | 160.125 | 329.111 | 169.262 |
| Iverlek | 160.410 | 351.282 | 170.004 |
| Sibelgas | 169.557 | 0 | 170.454 |

³³ Steunmaatregel die valt onder het besluit 2012/21/EU van de Europese Commissie betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (= DAEB-regeling).

³⁴ De jure gaat het niet over een opkoop maar over een vergoeding onder voorwaarde van vernietiging waarbij er geen eigendomsoverdracht plaatsvindt.

³⁵ Artikel 6.4.14/2 van het energiebesluit

³⁶ Steunmaatregel die valt onder het Besluit 2012/21/EU van de Europese Commissie betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen.

³⁷ Saldo = beschikbare GSC PV tem november 2016 – ingeleverde GSC PV bij de VREG in december 2016. Er werd in de cijfers geen rekening gehouden met nieuw opgekochte GSC PV van de maand december. Dit aantal is echter beperkt in een wintermaand.

| | | | |
|---------------|------------------|------------------|------------------|
| Inter-Energa | 159.925 | 550.214 | 169.182 |
| IVEG | 163.803 | 0 | 170.454 |
| Infrax-West | 163.867 | 0 | 170.454 |
| PBE | 166.579 | 0 | 170.454 |
| Totaal | 1.788.433 | 2.086.375 | 1.869.584 |

Bron: Informatie aangeleverd door het VEA

Uit de aangeleverde cijfers door het VEA blijkt dat bepaalde DNB in 2017 niet voldoende stock aan certificaten PV-particulier beschikbaar hadden om te laten opkopen. In dat geval gaan DNB echter onderling certificaten PV-particulier verhandelen om toch aan het maximaal aantal certificaten te komen. De onafhankelijke regulator VREG laat dat toe op voorwaarde dat

- de verkopen niet fictief zijn;
- de werkelijke boekwaarde bij de waardebepaling van de transacties wordt gerespecteerd;
- er een daadwerkelijke financiële transactie plaatsvindt;
- dergelijke transacties binnen een kalenderjaar beperkt blijven tot het bedrag dat nodig is om aan het plafond van 15 miljoen euro te raken;
- onderling aangekochte certificaten niet naar een volgend boekjaar worden overgedragen.

Impact

Door certificaten te laten opkopen, wil de Vlaamse Regering het overschot aan certificaten laten dalen, waardoor er minder aanbod is en de certificaatprijzen kunnen stijgen.

Kostprijs

De Vlaamse Regering besliste de betrokken kosten niet te dragen via de algemene middelen van de algemene uitgavenbegroting, maar ze te financieren door de bestaande energieheffing binnen het Energiefonds te verhogen vanaf 1 maart 2016. De heffing werd via het programmadecreet bij de begroting 2016³⁸ omgevormd van een maandelijks naar een jaarlijkse forfaitaire heffing, nog steeds per afnamepunt, maar nu gedifferentieerd naar verbruikscategorieën. De jaarlijkse opbrengst werd op 492 miljoen euro geraamd, na aftrek van 0,5% compensatie voor wanbetalingen aan de energieleverancier³⁹.

De energieheffing werd omgevormd door een regeringsamendement op het programmadecreet. In het verslag⁴⁰ van de bespreking heeft de minister het over een *schuld* van 9,2 miljard euro tegen 2021, waarvan 2 miljard euro is gerelateerd aan het op dat moment bestaande overschot aan certificaten en 7,2 miljard euro aan nieuwe certificatenkosten op basis van engagementen uit het verleden. Het verslag vermeldt geen aantallen certificaten, maar wel dat de helft van de huidige schuld bij de DNB zit.

Meer duidelijkheid over de oorspronkelijke berekening van de benodigde heffing kwam er pas in de nota die de minister bevoegd voor Energie in september 2017 in het Vlaams Par-

³⁸ Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016 van 18 december 2015

³⁹ De heffing wordt niet alleen gebruikt om de regulator en de projecten rond groene warmte te financieren, maar is ook bedoeld voor de algemene financiering van het energiebeleid.

⁴⁰ Vlaams Parlement document 544 (2015-2016) – nr. 5 en 18

lement neerlegde bij de hervorming van de energieheffing. Volgens die nota werd de gewenste opbrengst van de verhoogde heffing in 2016 als volgt berekend.

Tabel 9 – Overzicht prognose op te kopen certificaten tegen 2020

| | Aantal certificaten | Waarde per certificaat | Totale waarde in miljoen euro |
|--|---------------------|------------------------|-------------------------------|
| GSC | 19,3 miljoen | 93 euro | 1.794,9 |
| <i>Biomassacentrale Langerlo</i> | <i>10,4 miljoen</i> | | <i>967,2</i> |
| <i>Biomassacentrale BEE Power Gent</i> | <i>3,0 miljoen</i> | | <i>279,0</i> |
| <i>Historisch overschot</i> | <i>5,9 miljoen</i> | | <i>548,7</i> |
| WKC | 20,8 miljoen | 27 euro | 561,5 |
| Totaal | | | 2.356,5 |

Bron: VR 2017 1310 DOC.0995/3TER (pagina 2)

Voor de tariefberekening van de in 2016 verhoogde energieheffing⁴¹ werd uitgegaan van een overschot van 19,3 miljoen GSC en 20,8 miljoen euro WKC, met een totale waarde van 2.356,5 miljoen euro. Aangezien een wegwerktermijn van 5 jaar werd beoogd, was jaarlijks een bedrag van 471,9 miljoen euro nodig. Daarbovenop werd nog in een jaarlijks extra budget voorzien van 5,1 miljoen euro voor de dotatie aan de VREG en van 10,5 miljoen voor de calls groene warmte. Daardoor moest de energieheffing jaarlijks 487,5 miljoen euro opbrengen.

De Vlaamse Regering ging er toen van uit dat het historische overschot op 31 maart 2014 van 5,9 miljoen euro en de nog toe te kennen certificaten voor de biomassacentrales Langerlo en BEE Power Gent niet zouden worden opgevangen door de jaarlijkse quotumplicht van dat ogenblik en dat het overschot moest worden weggewerkt. In de berekening werd al rekening gehouden met de eenmalige verhoogde quotumplicht in 2017, want die werd op 10 december 2015 al in het energiedecreet⁴² ingevoerd. Uiteindelijk moeten de certificaten Langerlo en BEE Power Gent hoogstwaarschijnlijk niet worden uitgereikt omdat Langerlo op 20 april 2017 failliet werd verklaard⁴³ en aan BEE Power Gent certificaten werden geweigerd⁴⁴.

Door de opkoopregeling heeft het VEA in 2016 1.788.433 en in 2017 1.869.584 GSC PV-particulier opgekocht. Het VEA heeft daarvoor respectievelijk 164.290.529 euro in 2016 en 164.999.472 euro in 2017 betaald ten laste van het Energiefonds van de Vlaamse overheid.

Het Grondwettelijk Hof heeft de Vlaamse energieheffing in zijn arrest nr. 83/2017 van 22 juni 2017 vernietigd omdat het de regels voor de bevoegdheidsverdeling schendt. Er bestaat immers al een federale belasting op het elektriciteitsverbruik en het Vlaams Gewest mag op dat verbruik geen nieuwe belasting heffen. Om rechtsonzekerheid en administratieve en juridische moeilijkheden te vermijden, beslist het Grondwettelijk Hof de taks te behouden voor de heffingsjaren 2016 en 2017.

⁴¹ VR 2017 1310 DOC.0995/3TER – pagina 2

⁴² Artikel 7.1.10 van het energiedecreet

⁴³ Momenteel loopt er echter nog een beroep van de curatoren bij de RvS tegen de beslissing van het VEA om de geldigheidsduur van de startdatum niet te verlengen.

⁴⁴ VR 2016 02 05 DOC.0399 - beroep tegen annulering verworpen door de Raad van State.

3 Aangekondigde maatregelen van de Vlaamse overheid

De Vlaamse overheid neemt nieuwe maatregelen om de certificatenmarkt verder in evenwicht te krijgen.

Op 13 oktober 2017 keurde de Vlaamse Regering een voorontwerp van decreet⁴⁵ goed, waarin een verhoogde quotumplicht wordt voorgesteld, evenals een aangepaste energieheffing naar aanleiding van de vernietiging door het Grondwettelijk Hof. Op 22 september 2017 keurde de Vlaamse Regering een voorontwerp van besluit⁴⁶ goed, een aantal maatregelen worden genomen betreffende de verlengingsaanvragen van groenestroomcertificaten en andere maatregelen.

3.1 Maatregelen met impact op de vraagzijde certificatenmarkt

3.1.1 Aanpassing van de quotumplicht

Het voorontwerp stelt voor de GSC-quotumplicht voor inlevering vanaf 2019 te verhogen van 20,5% naar 21,5%. Voor WKC wordt voorgesteld de daling in quotum niet door te voeren voor de inleveringen in 2020 en 2021, maar het quotum op gelijke hoogte te houden zoals in 2019 (11,2%).

De maatregel zorgt, volgens de huidige prognose, voor een beter evenwicht tussen het aantal certificaten dat op de markt wordt gebracht en het aantal dat eruit wordt gehaald. Door het vooropgestelde quotum neemt het overschot nog altijd toe, maar minder snel dan in het verleden.

De verhoogde GSC-quotumplicht veroorzaakt een extra inlevering van 2019 t.e.m. 2021 van 898.022 certificaten. Als die certificaten allemaal op de certificatenmarkt zouden moeten worden aangekocht, zou dat bij de elektriciteitsleveranciers een extra kost veroorzaken van 78 tot 81 miljoen euro indien gewaardeerd aan de gemiddelde prijs in de handelsperiode april 2016-maart 2017⁴⁷.

Tabel 10 – Evolutie GSC markt - historisch overzicht en prognose 2018-2021

| | Quotum | Aantal uitgereikt/uit te reiken | In te leveren | Effect op overschot | % overschot t.o.v. uitgereikt |
|------------------|--------|---------------------------------|---------------|---------------------|-------------------------------|
| Op 31 maart 2007 | 3,0% | 1.428.362 | 1.269.650 | +158.712 | 11,1% |
| Op 31 maart 2008 | 3,8% | 1.644.547 | 1.589.531 | +55.016 | 3,4% |
| Op 31 maart 2009 | 4,9% | 2.010.500 | 2.077.894 | -67.394 | 3,4% |
| Op 31 maart 2010 | 5,3% | 2.704.498 | 2.073.201 | +631.297 | 23,3% |
| Op 31 maart 2011 | 6,0% | 3.078.883 | 2.474.430 | +604.453 | 19,6% |
| Op 31 maart 2012 | 7,0% | 3.880.370 | 2.757.889 | +1.122.481 | 28,9% |
| Op 31 maart 2013 | 14,0% | 5.381.343 | 3.799.806 | +1.581.537 | 29,4% |
| Op 31 maart 2014 | 15,5% | 5.726.760 | 4.320.320 | +1.406.440 | 24,6% |
| Op 31 maart 2015 | 16,8% | 5.646.087 | 4.527.619 | +1.118.468 | 19,8% |
| Op 31 maart 2016 | 18,0% | 6.521.675 | 5.048.476 | +1.473.199 | 22,6% |
| Op 31 maart 2017 | 23,0% | 6.139.142 | 6.884.805 | -745.663 | 12,2% |

⁴⁵ VR 2017 1310 DOC.0995/1ter nota / VR 2017 1310 DOC.0995/2bis ontwerpdecreet energieheffing / VR 2017 1310 DOC.0955/3ter memorie ontwerpdecreet energieheffing.

⁴⁶ VR 2017 2209 DOC.0924/1 nota en VR 2017 2209 DOC.0924/2bis ontwerpbesluit wijzigingen energiebesluit

⁴⁷ Gemiddelde prijs handelsperiode april 2016-maart 2017 bedraagt 87,15 euro per GSC bij verkopen door netbeheerders en 90,23 euro per GSC bij verkopen door andere partijen in VREG certificatenrapport 2016 (pagina 18)

| | | | | | |
|------------------|-------|-----------|-----------|----------|------|
| Op 31 maart 2018 | 20,5% | 6.151.411 | 6.136.486 | +14.925 | 0,2% |
| Op 31 maart 2019 | 21,5% | 6.480.021 | 6.435.826 | +44.195 | 0,7% |
| Op 31 maart 2020 | 21,5% | 6.690.818 | 6.435.826 | +254.992 | 3,8% |
| Op 31 maart 2021 | 21,5% | 6.860.161 | 6.435.826 | +424.335 | 6,2% |

Bron: Nota neergelegd door de minister bevoegd voor Energie in september 2017 in het kader van de hervorming van de energieheffing bij het Vlaamse Parlement – bijlage GSC

Bij de WKC leidt het verhoogde quotum tot 1.939.678 certificaten die extra moeten worden ingeleverd tijdens de inleverrondes van 2020 en 2021. Als die certificaten allemaal op de certificatenmarkt zouden moeten worden aangekocht, zou dat bij de elektriciteitsleveranciers een extra kost veroorzaken van 37,6 miljoen euro indien gewaardeerd aan de gemiddelde prijs in de handelsperiode april 2016-maart 2017⁴⁸. Vanaf 2021 is het verwacht aantal in te leveren certificaten groter dan het aantal uitgereikte, wat wijst op een nieuw markt-evenwicht.

Tabel 11 – Evolutie WKC markt - historisch overzicht en prognose 2018-2021

| | Quotum | Aantal uitgereikt | In te leveren | Effect op overschot | % overschot t.o.v. uitgereikt |
|------------------|--------|-------------------|---------------|---------------------|-------------------------------|
| Op 31 maart 2006 | 1,19% | 260.865 | 246.196 | +14.669 | 6,0% |
| Op 31 maart 2007 | 2,16% | 459.582 | 566.191 | -106.609 | 18,8% |
| Op 31 maart 2008 | 2,96% | 1.134.177 | 1.040.753 | +93.424 | 9,0% |
| Op 31 maart 2009 | 3,73% | 2.149.405 | 1.749.410 | +399.995 | 22,9% |
| Op 31 maart 2010 | 4,39% | 3.336.088 | 1.889.705 | +1.446.383 | 76,5% |
| Op 31 maart 2011 | 4,9% | 4.656.555 | 2.252.394 | +2.404.161 | 106,7% |
| Op 31 maart 2012 | 7,6% | 5.210.256 | 3.327.789 | +1.882.467 | 56,6% |
| Op 31 maart 2013 | 8,6% | 5.651.203 | 3.218.178 | +2.433.025 | 75,6% |
| Op 31 maart 2014 | 9,8% | 5.830.201 | 3.708.678 | +2.121.523 | 57,2% |
| Op 31 maart 2015 | 10,5% | 5.724.258 | 3.841.478 | +1.882.780 | 49,0% |
| Op 31 maart 2016 | 11,2% | 6.097.638 | 4.077.939 | +2.019.699 | 49,5% |
| Op 31 maart 2017 | 11,2% | 5.536.102 | 3.560.830 | +1.975.272 | 55,5% |
| Op 31 maart 2018 | 11,2% | 4.764.416 | 3.561.376 | +1.203.040 | 33,8% |
| Op 31 maart 2019 | 11,2% | 4.182.754 | 3.561.376 | +621.378 | 17,4% |
| Op 31 maart 2020 | 11,2% | 3.881.413 | 3.561.376 | +320.037 | 9,0% |
| Op 31 maart 2021 | 11,2% | 3.560.647 | 3.561.376 | -729 | 0,0% |

Bron: Nota neergelegd door de minister bevoegd voor Energie in september 2017 in het kader van de hervorming van de energieheffing bij het Vlaamse Parlement – bijlage WKC

Het aantal in te leveren certificaten steunt op een inschatting van het elektriciteitsverbruik in 2020. Dat verbruik kan ook nog variëren, waardoor er meer of minder in te leveren certificaten zullen zijn.

3.2 Maatregelen met impact op de aanbodzijde certificatenmarkt

3.2.1 Wijziging in de verlengingsaanvragen voor groenestroomcertificaten

Bij groenestroomcertificaten zijn twee verlengingsperiodes van vijf jaar mogelijk op basis van onder meer niet-afgeschreven investeringen. Om de steunhoogte tijdens die verlengingsperiodes te bepalen, moet een specifieke bandingsfactor voor elk project afzonderlijk worden berekend. Voor de berekening zijn een groot aantal, vaak moeilijk vast te stellen en

⁴⁸ Gemiddelde prijs handelsperiode april 2016-maart 2017 bedraagt 19,39 euro per WKC volgens het VREG certificatenrapport 2016 (pagina 33).

moeilijk te voorspellen inputparameters nodig. Dat is vooral het geval voor projecten met complexe installaties, inputstromen en outputstromen zoals biogasinstallaties.

Het voorontwerp van besluit stelt voor bepaalde parameterwaarden vooraf te bepalen voor verlengingen van bestaande biogas-installaties⁴⁹ met startdatum vóór 2013 en de maximale afschrijvingstermijnen vast te leggen om de niet-afgeschreven investeringen te bepalen voor verlenging van bestaande installaties.

3.2.2 Aanpassing afschrijvingstermijn en steunperiode

De afschrijvingstermijn en steunperiode wordt verlengd naar 15 jaar voor nieuwe biogas- en biomassa-installaties, naar 20 jaar voor nieuwe windenergieprojecten en naar 10 jaar voor zonne-energie.

3.2.3 Wijziging projectcategoriën voor de berekening van de bandingsfactor

Om burgerparticipatie aan te moedigen bij nieuwe wind- en zonprojecten, worden twee subcategoriën toegevoegd zodat een verschillende bandingsfactor kan worden bepaald voor projecten met en zonder burgerparticipatie.

3.2.4 Aanpassing berekeningswijze bandingsfactor

Bij de toekenning van groenestroomcertificaten zal de berekening niet enkel meer gebeuren in functie van een ondersteuningsduur, maar ook van een maximaal ondersteuningsvolume. De berekeningswijze van de onrendabele toppen wordt ook aangepast.

3.2.5 Invoering recht op retroactieve herziening en rechtzetting toe te kennen certificaten

De mogelijkheid wordt ingevoerd retroactief toekenning door het VEA van groenestroomcertificaten te wijzigen of een rechtzetting van certificaten door te voeren als wordt vastgesteld dat meer groenestroomcertificaten werden toegekend dan waar de certificaatgerechtigde recht op had.

3.2.6 Invoeren expliciete schorsingsgrond

Het voorontwerp van besluit voert een expliciete schorsingsgrond in als niet wordt aangetoond dat aan de voorwaarden voor toekenning van groenestroomcertificaten wordt voldaan.

3.2.7 Invoeren uitzonderingsregels waarbij warmte wel als nuttige warmte kan worden beschouwd

Warmte die zowel wordt gebruikt voor de productie van elektriciteit als voor de productie van mechanische energie, kan niet als nuttige warmte worden beschouwd en leverde geen warmtekrachtcertificaten op. Er wordt nu voorzien in uitzonderingsmaatregelen waardoor in specifieke situaties warmte wel als nuttige warmte kan worden beschouwd.

⁴⁹ Agrarische en industriële vergisters excl. pocketvergisters

3.2.8 Aanpassen steunmechanisme voor kleine installaties

Het steunmechanisme voor projectcategorieën voor groene stroom ≤ 10 kWe en de WKK-projectcategorie voor WKK ≤ 10 kWe wordt omgevormd van certificatensteun naar investeringssteun. Aanvragen zullen continu kunnen worden ingediend en vervolgens worden beoordeeld tot het maximale steunbudget voor het lopende jaar is bereikt. Er wordt in een budgettaire verschuiving voorzien van 1,14 miljoen euro vanuit de opkoopregeling naar de investeringssteun.

3.3 Maatregelen met directe impact op certificatenoverschot bij de DNB

3.3.1 Extra opkoopregeling van certificaten in 2017 bovenop de DAEB-regeling

In 2017 wordt nog voorzien in een extra opkoping van 555.556 GSC PV-particulier met een waarde van 50 miljoen en van 12,5 miljoen WKC met een waarde van 250 miljoen euro bovenop de al uitgevoerde opkoping van 165 miljoen euro die kadert binnen de DAEB-regeling.

3.3.2 Opkoping van GSC van 2018 tot 2021

In 2018 wordt in een opkoopoperatie voorzien van 152 miljoen euro. Daarna wordt gedurende 3 jaar een opkoopoperatie gepland voor een jaarlijks bedrag van 93 miljoen euro.

Tabel 13 – Overzicht geplande opkoopoperaties

| | Aantal | Begrote waarde per certificaat | Begroot bedrag |
|------|------------|--------------------------------|----------------|
| 2018 | -1.668.889 | 90 | 152.000.000 |
| 2019 | -1.000.000 | 93 | 93.000.000 |
| 2020 | -1.000.000 | 93 | 93.000.000 |
| 2021 | -1.000.000 | 93 | 93.000.000 |

Bron: VR 2017 1310 DOC.0995/3TER (pagina 7)

3.4 Maatregel na vernietiging van energieheffing door Grondwettelijk Hof

3.4.1 Nieuwe energieheffing vanaf 2018

Als gevolg van de vernietiging door het Grondwettelijke Hof⁵⁰ wordt de energieheffing opnieuw omgevormd naar een maandelijkse forfaitaire heffing per type afnamepunt en per soort afnemer.

De jaarlijkse ontvangst wordt geschat op 114,6 miljoen euro⁵¹, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 12 – Inschatting jaarlijkse opbrengst nieuwe energieheffing vanaf 2018

| Type afnamepunt | Soort afnemer | Aantal | Jaarlijks tarief | Totaal jaarlijks bedrag |
|-----------------|-----------------------|-----------|------------------|-------------------------|
| Laagspanning | Beschermd | 223.509 | 0 | 0 |
| | Residentiële afnemers | 2.543.737 | 5,0 | 12.718.685 |

⁵⁰ Arrest 83/2017 van 22 juni 2017

⁵¹ VR_2017_1310_DOC.0995-2BIS

| | | | | |
|----------------|----------------------------|---------|----------|--------------------|
| | Niet-residentiële afnemers | 619.098 | 94,5 | 58.504.761 |
| Middenspanning | | 23.273 | 1.800,0 | 41.891.400 |
| Hoogspanning | | 142 | 10.500,0 | 1.491.000 |
| Totaal | | | | 114.605.846 |

Bron: VR 2017 1310 DOC.0995/3TER (pagina 12)

3.5 Aanmelding van certificatensysteem bij de Europese Commissie

Aangezien de Vlaamse overheid de ambitie heeft de opkoopregeling te versnellen en uit te breiden naar niet-particuliere zonnepanelen, heeft het Vlaams Gewest het systeem aangemeld bij de Europese Commissie. De regering heeft er daarbij voor geopteerd niet alleen de uitbreiding van de opkoopregeling aan te melden, maar het hele certificatensysteem, inclusief de financiering ervan⁵².

Het certificatensysteem werd al aangemeld in 2000, 2004 en 2006, waarbij de Europese Commissie telkens oordeelde dat het geen staatssteun betrof. In zijn advies 59.903/1/V bij de opkoopregeling wees de Raad van State er echter op dat het certificatensysteem sinds die goedkeuringen aanzienlijk is gewijzigd en dat de Europese Commissie in gelijkaardige dossiers (Roemenië en Polen) oordeelde dat een dergelijk certificatensysteem wel staatssteun is, maar verenigbaar met de regels van de interne markt. Om de rechtszekerheid te waarborgen, heeft de Vlaamse overheid dus beslist het hele systeem opnieuw aan te melden.

⁵² Informatie ontvangen van het VEA

4 Effect van de aangekondigde maatregelen op het cumulatief certificatenoverschot en op het Energiefonds

4.1 Evolutie GSC

Het GSC-overschot evolueert door de aangekondigde maatregelen naar 2,3 miljoen in 2021. Dat komt overeen met het maximale aantal certificaten dat nodig is voor een optimale marktwerking (2 à 2,3 miljoen)⁵³.

Tabel 14 – Overzicht inschatting evolutie GSC 2017-2021

| | Aantal |
|---|------------------|
| Overschot op 31 maart 2017 | 7.748.738 |
| Inschatting aantal uitgereikt in 2017 | 6.151.411 |
| Inschatting aantal in te leveren op 31 maart 2018 | -6.136.486 |
| Reeds uitgevoerde opkoping in 2017 | -1.869.584 |
| Extra geplande opkoping in 2017 | -555.556 |
| Overschot op 31 maart 2018 | 5.338.523 |
| Inschatting aantal uitgereikt in 2018 | 6.480.021 |
| Inschatting aantal in te leveren op 31 maart 2019 | -6.435.826 |
| Geplande opkoping in 2018 | -1.688.889 |
| Overschot op 31 maart 2019 | 3.693.829 |
| Inschatting aantal uitgereikt in 2019 | 6.690.818 |
| Inschatting aantal in te leveren op 31 maart 2020 | -6.435.826 |
| Geplande opkoping in 2019 | -1.000.000 |
| Overschot op 31 maart 2020 | 2.948.821 |
| Inschatting aantal uitgereikt in 2020 | 6.860.161 |
| Inschatting aantal in te leveren op 31 maart 2021 | -6.435.826 |
| Geplande opkoping in 2020 | -1.000.000 |
| Overschot op 31 maart 2021 | 2.373.156 |

Bron: Nota neergelegd door de minister bevoegd voor Energie in september 2017 in het kader van de hervorming van de energieheffing bij het Vlaamse Parlement – bijlage GSC

4.2 Evolutie WKC

Bij de WKC evolueert het overschot in 2021 naar 6,3 miljoen. Dat is nog steeds bijna drie keer meer dan de beoogde 2,3 à 2,6 miljoen certificaten die nodig zijn voor een optimale marktwerking⁵⁴. Het verwacht aantal in te leveren WKC is vanaf 2021 groter dan het aantal uit te reiken, hetgeen op een herstel van het marktevenwicht wijst.

⁵³ VR 2017 1310 DOC.0995/3ter (pagina 7)

⁵⁴ VR 2017 1310 DOC.0995/3ter (pagina 8)

Tabel 15 – Overzicht inschatting evolutie WKC 2017-2021

| | Aantal |
|---|-------------------|
| Overschot op 31 maart 2017 | 16.644.834 |
| Inschatting aantal uitgereikt in 2017 | 4.764.416 |
| Inschatting aantal in te leveren op 31 maart 2018 | -3.561.376 |
| Geplande opkoping in 2017 | -12.500.000 |
| Overschot op 31 maart 2018 | 5.347.874 |
| Inschatting aantal uitgereikt in 2018 | 4.182.754 |
| Inschatting aantal in te leveren op 31 maart 2019 | -3.561.376 |
| Overschot op 31 maart 2019 | 5.969.252 |
| Inschatting aantal uitgereikt in 2019 | 3.881.413 |
| Inschatting aantal in te leveren op 31 maart 2020 | -3.561.376 |
| Overschot op 31 maart 2020 | 6.289.289 |
| Inschatting aantal uitgereikt in 2020 | 3.560.647 |
| Inschatting aantal in te leveren op 31 maart 2021 | -3.561.376 |
| Overschot op 31 maart 2021 | 6.288.560 |

Bron: Nota neergelegd door de minister bevoegd voor Energie in september 2017 in het kader van de hervorming van de energieheffing bij het Vlaamse Parlement – bijlage WKC

4.3 Inschatting evolutie van het budget van het Energiefonds

Het Energiefonds evolueert van een beginsaldo op 1 januari 2016 van 17,5 miljoen euro naar een overschot van 128,7 miljoen eind 2016 en 120 miljoen eind 2017. De voorziene maatregelen zullen het overschot verder terugdringen naar 115,9 miljoen vanaf 2018. Nadien voorzien de maatregelen een geleidelijke toename naar 117,4 miljoen euro eind 2021. Het eindsaldo kan nog hoger uitvallen omdat in 2018 nog extra ontvangsten kunnen binnenkomen als uitloper van de energieheffing die werd vernietigd door het Grondwettelijk Hof.

Tabel 16 – Overzicht inschatting evolutie Energiefonds (in duizenden euro)

| Jaar | Beginsaldo | Ontvangsten | Dotatie VREG | Groene warmte e.a. | Vergoedingsoperaties | Eindsaldo |
|------|----------------|-----------------------|--------------|--------------------|----------------------|----------------|
| 2016 | 17.581 | 285.788 | -4.969 | -5.228 | -164.291 | 128.881 |
| 2017 | 128.881 | ⁵⁵ 480.108 | -5.039 | -18.800 | -465.000 | 120.150 |
| 2018 | 120.150 | 168.861 | -5.700 | -15.400 | -152.000 | 115.911 |
| 2019 | 115.911 | 114.606 | -5.700* | -15.400* | -93.000 | 116.417 |
| 2020 | 116.417 | 114.606 | -5.700* | -15.400* | -93.000 | 116.923 |
| 2021 | 116.923 | 114.606 | -5.700* | -15.400* | -93.000 | 117.424 |

Bron: Orafin rapport Energiefonds (2016), VR 2017 1310 DOC.0995/3TER en Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2018

*inschatting op basis van uitgaven voorzien in de begroting 2018

⁵⁵ Stand van zaken op 26 okt 2017 in de boekhouding van de Vlaamse Gemeenschap = 333.439 euro

5 Opmerkingen van het Rekenhof bij de aangekondigde maatregelen

5.1 Opheffing van de beperkingen in de Europese en Vlaamse regelgeving nog niet definitief

De aangekondigde maatregelen gaan ervan uit dat in 2017 extra GSC- en WKC-opkoopoperaties mogelijk zijn voor respectievelijk 50 en 250 miljoen euro bovenop de al uitgevoerde opkoopoperatie van 165 miljoen euro (15 miljoen euro per DNB). Die extra opkoopoperaties kunnen echter niet worden uitgevoerd in de DAEB-regeling, waardoor de jaarlijkse steun beperkt blijft tot maximaal 165 miljoen euro. Als de Europese Commissie akkoord gaat met het certificatensysteem, inclusief de opkoopregeling via de DNB, kan de Vlaamse Regering effectief de opkoopregeling uitbreiden en een snellere oplossing vinden voor het certificatenoverschot. Volgens een communicatie van het VEA wordt het Europese oordeel nog verwacht in december 2017. Als de Europese Commissie echter niet akkoord gaat met het aangemelde systeem, zou dat voor grote rechtsonzekerheid kunnen zorgen: aangezien het hele GSC-systeem werd aangemeld, is het mogelijk dat het volledige systeem sneuvelt.

Als Europa de uitvoering van het aangemelde certificatensysteem goedkeurt, kunnen de voorgestelde opkoopoperaties maar worden uitgevoerd als de Vlaamse wetgeving wordt aangepast⁵⁶: de huidige opkoopregeling dient te worden uitgebreid naar WKC en andere categorieën GSC. Tot nu toe is daarover geen ontwerp tekst aan de Vlaamse Regering voorgelegd. Als Europa in december 2017 haar goedkeuring geeft, wordt het krap om de opkoopoperatie nog in 2017 uit te voeren. In de begroting 2018 zijn er ook geen kredieten ingeschreven om de opkoopregeling in 2018 uit te breiden, als het in 2017 niet lukt.

Als Europa het aangemelde certificatensysteem niet goedkeurt, maar akkoord gaat om de huidige DAEB-regeling te laten doorlopen, kan de vooropgestelde opkoopoperatie slechts gedeeltelijk worden uitgevoerd: in de huidige Vlaamse regelgeving⁵⁷ worden immers alleen GSC van zonne-energie opgekocht die zijn geproduceerd door particulieren (PV-particulier) en overgedragen aan de DNB. Binnen de vooropgestelde prognoses kunnen niet alle vooropgestelde certificaten worden opgekocht, aangezien er onvoldoende GSC PV-particulier in voorraad zijn bij de DNB. De voorgestelde opkoopoperatie voor WKC kan dan sowieso niet worden uitgevoerd.

Tabel 17 – Inschatting evolutie GSC PV-particulier voor periode 2017-2021 indien voorziene opkoopoperaties GSC enkel kan gebeuren via opkoop GSC PV-particulier

| | Beginsaldo | Uit te reiken | Opkoopoperatie | Extra opkoopoperatie | Eindsaldo |
|------|------------------|---------------|----------------|----------------------|----------------|
| 2017 | 2.086.375 | 1.000.000 | -1.869.584 | -555.556 | 661.235 |
| 2018 | 661.235 | 1.000.000 | -1.688.000 | | -26.765 |
| 2019 | -26.765 | 1.000.000 | -1.000.000 | | -26.765 |
| 2020 | -26.765 | 1.000.000 | -1.000.000 | | -26.765 |
| 2021 | -26.765 | 1.000.000 | -1.000.000 | | -26.765 |

Bron: Nota neergelegd door de minister bevoegd voor Energie in september 2017 in het kader van de hervorming van de energieheffing bij het Vlaamse Parlement – bijlage GSC en informatie aangeleverd door het VEA

Als de Vlaamse Regering de extra opkoopoperaties toch volledig wil uitvoeren, dient ze die te spreiden in de tijd en dient ze de huidige opkoopregeling uit te breiden naar WKC en

⁵⁶ artikel 6.4.14/2 §2 van het energiebesluit

⁵⁷ artikel 6.4.14/2 §2 van het energiebesluit

andere categorieën GSC. Het is echter niet duidelijk of dat binnen de huidige DAEB-regeling is toegestaan. Het duurt dan wel tot in 2022 voordat de voorgestelde extra opkoopoperaties van 300 miljoen euro kunnen worden uitgevoerd bovenop de voorziene opkoopoperaties van 2018 tot en met 2021. De spreiding in de tijd mag niet te lang duren, want het besluit 2012/21/EU staat maximum 10 jaar steun toe.

Tabel 18 – Inschatting budgettaire ruimte indien voorziene opkoopoperaties GSC enkel kan gebeuren via opkoop GSC PV-particulier

| | Voorziene opkoopoperaties | Budgettaire ruimte t.a.v. DAEB-regeling | Extra opkoopoperaties |
|------|---------------------------|---|-----------------------|
| 2018 | 152.000.000 | 13.000.000 | 13.000.000 |
| 2019 | 93.000.000 | 72.000.000 | 72.000.000 |
| 2020 | 93.000.000 | 72.000.000 | 72.000.000 |
| 2021 | 93.000.000 | 72.000.000 | 72.000.000 |
| 2022 | | 165.000.000 | 71.000.000 |
| | 431.000.000 | 394.000.000 | 300.000.000 |

Bron: VR 2017 1310 DOC.0995/3TER en Besluit 2021/12/EU

5.2 Potentiële fusieoperatie bij de DNB

Als het certificatenstelsel blijft vallen onder de DAEB-regeling, moet rekening worden gehouden met een extra risico: een fusieoperatie bij de DNB. Op een bepaald ogenblik waren er plannen om de zeven DNB van Eandis samen te voegen tot één entiteit⁵⁸. Als dat was doorgegaan, had de Vlaamse overheid jaarlijks geen 165 miljoen euro aan certificaten kunnen opkopen, maar slechts 75 miljoen euro, want de steun is beperkt tot 15 miljoen euro per jaar per steunontvanger.

5.3 Evolutie van de certificatenmarkt: prognoses

De bovenvermelde impact van de maatregelen op het certificatenoverschot gaat uit van een prognose van het aantal uit te reiken en het aantal in te leveren certificaten.

Het is voor het Rekenhof niet mogelijk het aantal uit te reiken certificaten na te rekenen wegens de complexiteit van de berekeningswijze. Het Rekenhof kan de haalbaarheid van de vooropgestelde plannen⁵⁹ dus niet nagaan. In haar plannen gaat de Vlaamse Regering ervan uit dat steun via certificaten niet het enige middel zijn om het doel in GWh te halen.

De vraag rijst of de toename in de prognose tussen 2016 en 2020 van 0,72 miljoen GSC en de afname van 1,97 miljoen WKC zal volstaan om de toename van 3.175 GWh in 2020 te realiseren. Op een totale te behalen doelstelling van 10.519 GWh⁶⁰ betekent dit dat 30% van de doelstelling nog moet gerealiseerd worden tussen 2019 en 2021.

⁵⁸ <https://www.eandis.be/nl/publicaties/artikels/nieuwsbrief-eandis-november-2016>

⁵⁹ Zonneplan (Vlaams Parlement nr. 848 (2015-2016) – nr. 1), windkracht 2020 (Vlaams Parlement nr. 1101 (2016-2017) – nr. 1) en warmteplan 2020 (Vlaams Parlement nr. 1196 (2016-2017) – nr. 1)

⁶⁰ VR_2017_0610_DOC.0972-1QUATER

Tabel 20 – Overzicht geplande opkoopoperaties GSC tussen 2018 en 2021

| Jaar | Aantal uitgereikt/ uit te reiken GSC | | Aantal uitgereikt/ uit te reiken WKC | | Prognose incl. windplan en zonneplan+(in GWh) | |
|------|---|----------|---|------------|--|--------|
| 2016 | 6.139.142 | | 5.536.102 | | 7.344 | |
| 2017 | 6.151.411 | +12.269 | 4.764.416 | -771.686 | 7.932 | +588 |
| 2018 | 6.480.021 | +328.610 | 4.182.754 | -581.662 | 8.649 | +717 |
| 2019 | 6.690.818 | +210.797 | 3.881.413 | -301.341 | 9.502 | +853 |
| 2020 | 6.860.161 | +169.343 | 3.560.647 | -320.766 | 10.519 | +1.017 |
| | | +721.019 | | -1.975.455 | | +3.175 |

Bron: Nota neergelegd door de minister bevoegd voor Energie in september 2017 in het kader van de hervorming van de energieheffing bij het Vlaamse Parlement – bijlage GSC en WKC en VR_2017_0610_DOC.0972-1QUATER

Het Rekenhof wijst erop dat het aantal in te leveren certificaten in de voorgestelde prognoses steunt op een ingeschat elektriciteitsverbruik tegen 2020.

5.4 Onbestemd deel van de doelstelling hernieuwbare energie

In de nieuwe Vlaamse doelstellingen betreffende hernieuwbare energie, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 16 oktober 2017, werd een onbestemd deel van 1.418 GWh vastgelegd. Als dat onbestemd deel wordt opgelost via de aankoop van een statistische overdracht uit een andere lidstaat, zal dat een budgettaire impact hebben. In de vooropgestelde berekening van de energieheffing wordt met die potentiële kost echter geen rekening gehouden.

5.5 Financieringswijze van het steunmechanisme

De financiering van het subsidiemechanisme (certificaten) verloopt langs uiteenlopende kanalen:

- verrekening in de prijzen (of toeslagen) die elektriciteitsleveranciers aan de eindafnemers aanrekenen (bv. aanpassingen aan de quotumplicht);
- verrekening in de nettarieven die de DNB aan de eindafnemers afrekenen (bv. gewaarborgde minimumsteun);
- algemene uitgavenbegroting, hetzij via een specifieke heffing, hetzij via de algemene middelen (bv. vergoeding banking, opkoop GSC door het VEA).

De keuze voor een specifieke financieringswijze is niet alleen een technische keuze (qua haalbaarheid, eenvoud, enz.), maar ook een opportuniteitskeuze. De financieringswijze bepaalt in belangrijke mate wie hoeveel moet bijdragen, op welke basis het bedrag wordt bepaald en wie de detailmodaliteiten vastlegt (Vlaamse Parlement versus VREG).

6 Conclusie

Als alle aangekondigde maatregelen kunnen worden doorgevoerd zoals voorzien (verhoogde quotumplicht en opkoopoperaties), zal de groene stroomcertificatenmarkt (GSC) in 2021 dalen naar het niveau dat nodig is voor een ideale marktwerking. Het warmtekrachtcertificatenoverschot (WKC) blijft in 2021 hoger dan de buffer voor een ideale marktwerking, doch een herstel van het marktevenwicht wordt dan verwacht. De aangekondigde maatregelen en de vernieuwde energieheffing lijken op middellange termijn het certificatenoverschot te reduceren en bij te dragen aan het beleid inzake hernieuwbare energie.

De aangekondigde maatregelen en de hervorming van de energieheffing naar een jaarlijkse heffing van 114,6 miljoen euro doen het budget van het Energiefonds evolueren van een overschot van 17,6 miljoen euro begin 2016 naar een ingeschat overschot van 117 miljoen euro eind 2021. Het Rekenhof stelt zich echter vragen bij de randvoorwaarden en veronderstellingen bij de aangekondigde maatregelen:

1. Zullen de in 2017 voorziene extra opkoopoperaties van 300 miljoen euro op tijd kunnen worden uitgevoerd aangezien er nog geen goedkeuring is ontvangen van de Europese Commissie voor het aangemelde certificatenstelsel en de beperkingen in het Vlaams energiedecreet van 8 mei 2009 nog niet zijn weggewerkt?
2. Zullen de voorziene (extra) opkoopoperaties tussen 2017 en 2021 voor een totaalbedrag van ongeveer 731 miljoen euro kunnen worden uitgevoerd als de Europese Commissie niet akkoord gaat met de gevraagde verruiming van de staatsteun?
3. Zijn de vooropgestelde prognoses 'aantal uit te reiken' en 'aantal in te leveren' certificaten haalbaar om de vooropgestelde groenestroomdoelstelling van 10.519 GWh te bereiken in 2021 (wat een toename betekent van 30% te realiseren in vier jaar)?
4. Zijn de vooropgestelde budgetten voor het Energiefonds toereikend als het onbestemde deel (1.418 GWh) zoals nu gepland binnen de Vlaamse doelstellingen hernieuwbare energie moet worden aangekocht bij een andere lidstaat?

Het kabinet van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Energie heeft volgende verduidelijkingen verstrekt bij deze vragen van het Rekenhof.

1. De Vlaamse Regering gaat nog steeds uit van een goedkeuring van het aanmeldingsdossier door de Europese Commissie voor eind 2017. Het ontwerpbesluit dat de vergoedingsoperaties moet mogelijk maken, werd op 10 november principieel in eerste lezing goedgekeurd. De definitieve goedkeuring van dit besluit door de Vlaamse Regering wordt uiterlijk op 22 december 2017 verwacht.
2. De geplande vergoedingsoperaties 2018-2021 m.b.t. GSC kunnen worden uitgevoerd binnen de huidige DAEB-regeling. Indien de Europese Commissie het aanmeldingsdossier niet goedkeurt, zal de extra vergoeding m.b.t. bijkomende GSC en WKC in 2017 niet kunnen doorgaan.
3. De productie van groene stroom is hoger dan het aantal uitgereikte groenestroomcertificaten (zie pagina 6 van het rapport). De subdoelstellingen per technologie door de Vlaamse Regering op 6 oktober 2017 vastgelegd in het Energieplan 2020 worden nog steeds als haalbaar beschouwd. De uitvoering van dit Energieplan wordt jaarlijks geëvalueerd. Artikel 7.1.10. §2 van het Energiedecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering voor elk jaar een bruto binnenlandse groenestroomproductie vooropstelt en indicatieve subdoelstellingen per hernieuwbare energiebron vastlegt die erop gericht zijn de vooropgestelde bruto binnenlandse groenestroomproductie te bereiken. Indien de werkelijke productie per hernieuwbare energiebron meer dan 10% afwijkt van de subdoelstelling, dan moet het VEA een evaluatie maken van de quota- en productiedoelstellingen. Er moet dan ook worden geëvalueerd welke de oorzaken zijn van de afwijkingen en er moeten dan remediërende maatregelen of een bijsturing van de subdoelstelling worden voorgesteld (artikel 7.1.10. §4 Energiedecreet).

4. Dit hangt af van de prijs op moment van aankoop. In principe zijn er voldoende middelen beschikbaar. Deze uitgave moet niet noodzakelijk op middelen van de energieheffing worden aangerekend. Indien de Vlaamse Regering ervoor zou opteren de Europese boete te betalen, zou deze uitgave ook niet noodzakelijkerwijze op een heffingsopbrengst moeten worden aangerekend.

Het Rekenhof vestigt ook nog de aandacht op de impact dat het mogelijks fusioneren van distributienetbeheerders (DNB) heeft op de opkoopregeling van certificaten: indien de DAEB-regeling van kracht blijft mag een lidstaat per DNB immers maximaal 15 miljoen euro steun toekennen.

Ten slotte wijst het Rekenhof erop dat het certificatenstelsel en de doorrekening van kosten verbonden aan die maatregel vrij complex zijn. Het is bijzonder moeilijk een totaal kostenplaatje samen te stellen. De financiering van het subsidiemechanisme verloopt immers via verschillende kanalen: via elektriciteitsprijzen/toeslagen, via distributienettarieven, via de energieheffing of de algemene middelen van de Vlaamse overheid.

- Onder meer de verhoging van de quotumplicht en de afschaffing van de factor B_{tot} bij de berekening van het aantal in te leveren certificaten hebben ervoor gezorgd dat elektriciteitsleveranciers meer certificaten moeten aankopen om in te leveren. De elektriciteitsleveranciers kunnen de extra gemaakte kosten doorrekenen in de elektriciteitsprijzen/-toeslagen.
- De invoering van de bandingsfactor bij de berekening van het aantal uit te reiken certificaten, de beperking van het recht op steun in de tijd en de afschaffing van het recht op certificaten voor bepaalde categorieën installaties hebben ervoor gezorgd dat elektriciteitsproducenten minder steun krijgen dan vroeger. De door hun gemaakte extra kosten voor groenestroomproductie die niet meer gedekt worden door steun, hebben de niet-particuliere producenten mogelijk doorgerekend in de elektriciteitsprijzen/-toeslagen.
- De daling van de gewaarborgde minimumwaarde van de certificaten, de invoering van retrobanding en de vergoeding aan de distributienetbeheerders voor de tijdelijke bewaring van certificaten hebben bijgedragen aan een verlaging van de distributienettarieven.
- De kosten verbonden aan de opkoopregeling van certificaten werden doorgerekend via de energieheffing.
- De vergoeding aan de distributienetbeheerders voor de tijdelijke bewaring van certificaten werd gedragen via de algemene middelen van de Vlaamse overheid.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be