



Vlaamse Reguleringsinstantie
voor de Elektriciteits- en Gasmarkt

Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt
North Plaza B | Koning Albert II-laan 7 | B-1210 Brussel
Tel. +32 2 553 13 53 | Fax +32 2 553 13 50
Email: info@vreg.be
Web: www.vreg.be

Advies van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt

van 1 februari 2005

met betrekking tot het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van artikel 15 van het besluit van 5 maart 2004 inzake de bevordering van hernieuwbare energiebronnen, zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering op 21 januari 2005.

De Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt;

Gelet op de principiële goedkeuring door de Vlaamse regering op 21 januari 2005 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering (hierna "het Ontwerpbesluit") tot wijziging van artikel 15 van het besluit van 5 maart 2004 inzake de bevordering van hernieuwbare energiebronnen (hierna "het Besluit");

Gelet op het verzoek van het kabinet van de Vlaamse minister, bevoegd voor het Energiebeleid, aan de VREG om binnen een termijn van 10 dagen haar advies te verlenen over het Ontwerpbesluit, ontvangen per brief op 25 januari 2005;

Overwegende dat het Ontwerpbesluit tot doel heeft artikel 15 zodanig te wijzigen dat de continuïteit van het groenestroomcertificatensysteem kan worden gegarandeerd;

Heeft het dagelijks bestuur van de VREG op haar vergadering van 1 februari 2005 het volgende advies goedgekeurd:

I. Achterliggende ratio verbonden aan het invoeren van het Ontwerpbesluit

De Raad van State schorste in een arrest d.d. 23 december 2004 de artikelen 15 en 18 van het Besluit.

Wat artikel 18 betreft (gratis distributie van groene stroom) kan gesteld worden dat dit reeds impliciet werd afgeschaft door de opheffing in het Programmadecreet van 24 december 2004 van de decretale basis van dit artikel 18, namelijk artikel 15 van het Elektriciteitsdecreet. Bovendien heeft de Vlaamse Regering reeds een ontwerpbesluit voor advies overgemaakt aan de Raad van State om artikel 18 ook expliciet op te heffen.

Wat betreft artikel 15 strekt het Ontwerpbesluit ertoe om de continuïteit van het groenestroomcertificatenmechanisme te herstellen. Door de schorsing is het immers zo dat er nog wel certificaten worden uitgereikt en dat de opkoopverplichting aan minimumprijs voor de netbeheerders blijft bestaan voor certificaten uitgereikt voor elektriciteitsproductie in nieuwe installaties, maar het marktmechanisme waarop het groenestroomsysteem is gebaseerd (spel van vraag en aanbod gelinkt aan de jaarlijkse quotumverplichting voor leveranciers), is door de schorsing stilgelegd.

Het huidig wetgevend kader voorziet nog steeds dat elektriciteitsleveranciers vóór 31 maart aan hun certificatenverplichting moeten voldoen door het inleveren van een aantal groenestroomcertificaten. Artikel 24 van het Elektriciteitsdecreet stelt dat de Vlaamse Regering bepaalt welke certificaten in aanmerking komen voor het voldoen aan de certificatenverplichting. Met artikel 15 is de uitvoering van deze bepaling echter geschorst, zodat er geen certificaten aanvaard kunnen worden voor de certificatenverplichting. Anderzijds is de VREG verplicht om een administratieve geldboete op te leggen per ontbrekend ingeleverd certificaat, overeenkomstig artikel 37 van het Elektriciteitsdecreet.

Aangezien er omwille van de schorsing van artikel 15 geen voorwaarden meer zijn voor aanvaarding van groenestroomcertificaten in het kader van de certificatenverplichting, ontbreekt de dynamiserende factor voor de marktwerking in groenestroomcertificaten. Dit heeft zware gevolgen voor investeerders en producenten van hernieuwbare energie. Deze verstoring vraagt om herstel van de continuïteit in het certificatenstelsel.

Het Ontwerpbesluit voorziet om enkel technologische criteria voor aanvaarding van de certificaten in het kader van de certificatenverplichting op te nemen in het Besluit. Artikel 25 van het

Elektriciteitsdecreet machtigt de Vlaamse Regering om, na advies van de VREG, certificaten te aanvaarden voor groene stroom die niet is geproduceerd in het Vlaamse Gewest. Tot het moment dat de Vlaamse regering uitvoering geeft aan dit artikel, kunnen er weliswaar enkel Vlaamse groenestroomcertificaten worden aanvaard door de VREG maar op deze wijze is de continuïteit hersteld voor de productie van stroom uit hernieuwbare energiebronnen in het Vlaamse gewest.

II. De ervaringen van de VREG met het quotasysteem

Het certificatenmechanisme is gebaseerd op een markt in immateriële certificaten. Deze worden enerzijds uitgereikt aan de producenten van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, terwijl anderzijds de elektriciteitsleveranciers de verplichting hebben om jaarlijks voor een bepaald percentage van hun levering, dergelijke certificaten voor te leggen. Door het spel van vraag en aanbod en de boeteprijs die gekoppeld is aan de certificatenverplichting ontstaat een marktwaarde voor deze certificaten. Doelstelling van het systeem is de productie van elektriciteit op basis van hernieuwbare bronnen in het Vlaamse gewest te stimuleren.

Dit systeem functioneert goed, ondanks het feit dat juridische disputen zijn gerezen. De productie van groene stroom in Vlaanderen is op drie jaar tijd vervijfvoudigd. De ambitieuze doelstelling van de Vlaamse overheid (6% van het verbruik in 2010) blijft weliswaar nog veraf, maar het is duidelijk dat de eerste stappen op het groeipad zijn gezet. Het systeem leidde m.a.w. tot de beoogde trendbreuk.

Uit haar analyses van de markt concludeert de VREG dat de producenten dankzij het certificatenmechanisme vlot toegang vonden tot de benodigde financiële middelen, tenminste tot 23/12/2004. De initiële onzekerheid bij kapitaalverschaffers was weggevallen door het vertrouwen in het marktsysteem. Eens een installatie gebouwd, zijn de producenten dankzij het certificatenstelsel verzekerd van de afzet van hun stroom en hun certificaten, doordat de leveranciers vragende partij zijn voor beide. Stroom en certificaten zijn aparte producten, en worden vaak, ook al is dit niet automatisch zo, samen verhandeld.

Het grote voordeel van het systeem zit in zijn marktconformiteit. Dit moet leiden tot een realisatie van de doelstellingen tegen de geringst mogelijke maatschappelijke kost. Verruiming van het toepassingsgebied tot buiten het Vlaams gewest laat toe de kostprijs van het behalen van de doelstelling verder te optimaliseren.

Voorlopig is dit systeem beperkt tot het Vlaamse gewest. Voor het aanvaarden van certificaten van andere gewesten (en eventueel andere landen) dient in eerste instantie de opening gemaakt te worden om de Vlaamse doelstellingen te halen door steun te verlenen aan productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen buiten het Vlaams Gewest. Daarenboven dient aan een aantal voorwaarden voldaan te zijn, opdat buitengewestelijke certificaten aanvaardbaar kunnen zijn voor de Vlaamse certificatenverplichtingen. Deze problematiek wordt nader toegelicht in het volgende deel.

III. Uitwisselbaarheid van groenestroomcertificaten

1. Huidige situatie m.b.t. uitwisseling van GSC

1.1. Belgische zee

1.1.1. Beschrijving

De CREG reikt groenestroomcertificaten uit per MWh elektriciteit die wordt geproduceerd in de Belgische Zeegebieden, gezien de zee federale bevoegdheid is. Er is echter geen federale inleververplichting voor deze groenestroomcertificaten.

Anderzijds is er wel een verplichting voor de transmissie-netbeheerder ELIA om de offshore wind-certificaten op te kopen aan 90 euro per certificaat (en een voorstel om de minimumprijs voor de offshore wind-certificaten op te trekken naar 107 euro per certificaat is in bespreking). ELIA is echter verplicht om deze terug op de markt te brengen in een van de drie gewesten. Hierbij gaat men ervan uit dat de groenestroomcertificaten uitgereikt voor elektriciteitsproductie in zee, in de gewesten worden aanvaard om aan de certificatenverplichting te voldoen.

Vóór de schorsing van artikel 15 van het Besluit waren de certificaten uit de zee in Vlaanderen aanvaardbaar voor de certificatenverplichting. Met de schorsing van artikel 15 van het Besluit valt de aanvaardbaarheid voor de Vlaamse certificatenverplichting echter weg.

Als certificaten uitgereikt voor elektriciteitsproductie op zee niet aanvaardbaar zijn voor de Vlaamse certificatenverplichting, impliceert dit de verplichting aan elektriciteitsleveranciers om in het Vlaams Gewest extra productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen te installeren om de doelstelling van 6% te kunnen halen. De doelstelling van 6% is immers vastgelegd rekeninghoudend met een deel van de productie van off-shore windenergie, namelijk 60%. Ook dringen investeerders in off-shore windparken aan op zekerheid over de aanvaarding van hun certificaten in Vlaanderen.

In de praktijk zullen de eerste federale certificaten pas uitgereikt worden in 2006, gezien de geplande datum van indiening van de installaties is verschoven.

Bovendien is het wenselijk dat er een samenwerkingsakkoord over de verdeling van de off-shore certificaten tussen de gewesten zou worden gesloten. Aangezien Vlaanderen een hogere boetewaarde heeft dan Wallonië, is het zonder akkoord waarschijnlijk dat al deze certificaten in Vlaanderen zouden worden ingeleverd om aan de certificatenverplichting te voldoen (eventueel op een kleine fractie na die wellicht in Brussel zal worden ingeleverd).

In het Besluit zijn regels vastgelegd voor de bepaling van het aantal toe te kennen Vlaamse groenestroomcertificaten, uitgaande van een bepaalde productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen (o.a. meetgegevens dienen te zijn gemeten door een neutrale partij, de netbeheerder; enkel certificaten voor netto elektriciteitsproductie; aftrek transportenergie; ...). Het is wenselijk dat buitengewestelijke certificaten om aanvaardbaar te zijn in Vlaanderen, volgens dezelfde rekenregels worden toegekend.

1.1.2. Conclusie

Technisch noch economisch zijn er problemen met de uitwisseling van federale certificaten.

Technisch:

- De databank voor de registratie van groenestroomcertificaten van de VREG werd gemeenschappelijk ontwikkeld met de CREG, zodat elektronische overdracht van certificaten mogelijk is.
- Het gaat om een productietechnologie die niet fundamenteel verschilt van on-shore windenergie.
- De CREG reikt certificaten uit per netto MWh elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen die is opgemeten door de netbeheerder.

Economisch:

- Er is geen federaal quota-systeem en dus geen federale "marktprijs" die voor verstoring van de marktwerking kan zorgen.
- Een verplichting voor opkoop van off-shore certificaten door Elia aan een gegarandeerde minimumprijs verstoort de marktwerking voor de leveranciers niet, vermits de certificaten weer door Elia op de markt gebracht moeten worden.

Juridisch is een samenwerkingsakkoord wenselijk en verdere verduidelijking over de voorwaarden van aanvaardbaarheid.

1.2. Waalse en Brusselse GSC/WKC

1.2.1. *Vergelijking gewestelijke certificaten systemen*

Gelijkenissen:

Zowel in Vlaanderen als in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in het Waals gewest is er een quotumgerelateerd certificatenstelsel. In alle drie de Belgische gewesten worden certificaten uitgereikt voor een bepaalde hoeveelheid milieuvriendelijke energieproductie. Leveranciers die in het betreffende gewest elektriciteit leveren, zijn verplicht om periodiek een bepaald aantal certificaten in te leveren op straffe van boete.

Verschillen:

De boete per ontbrekend certificaat verschilt van gewest tot gewest: Vlaanderen €125, Wallonië €100; Brussel €75 (€100 vanaf 2007).

Het berekeningsprincipe waarvoor certificaten worden uitgereikt, verschilt van gewest tot gewest:

Vlaanderen:

1 groenestroomcertificaat per MWh elektriciteitsproductie uit hernieuwbare energiebronnen;
1 warmtekrachtcertificaat per MWh primaire energiebesparing in een kwalitatieve warmtekrachtinstallatie, en dus in verhouding tot de productie van een hoeveelheid elektriciteit en warmte in een kwalitatieve warmtekrachtinstallatie;

Wallonië:

1 'Certificat Vert' per 456 kg CO₂-besparing gerealiseerd door productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en door productie van elektriciteit en warmte in een warmtekrachtinstallatie;

Brussel:

1 certificaat per 217 kg CO₂-besparing gerealiseerd door productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en door productie van elektriciteit en warmte in een warmtekrachtinstallatie.

Er zijn grote verschillen in het aantal toegekende certificaten per MWh elektriciteitsproductie per technologie in Wallonië, Brussel en Vlaanderen. In Wallonië en Brussel is er bovendien geen vast verband tussen de hoeveelheid geproduceerde elektriciteit en het aantal toegekende certificaten. Dat maakt het moeilijk om certificaten uit verschillende gewesten technisch met elkaar te vergelijken.

Er zijn kleine onderlinge verschillen in de berekening van de hoeveelheid netto elektriciteit die voor toekenning van certificaten in aanmerking komt.

De periode van uitreiking en inlevering is niet gelijk in de verschillende gewesten, evenals de toekenningsduur van certificaten en de installaties die in aanmerking komen voor certificaten.

Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven om een idee te krijgen van de grootte-orde van de verschillen in toekenning van het aantal certificaten en financiële waarde van een geproduceerde MWh groene stroom in de verschillende gewesten. Hierbij wordt voor de eenvoud de financiële waarde van een certificaat gelijkgesteld aan de boetewaarde, en omgerekend naar 1 geproduceerde MWh elektriciteit. Er dient rekening mee te worden gehouden dat deze cijfers van vele parameters afhankelijk zijn.

Windenergie	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
# certificaten per MWh	1	1	1,8182
Boetewaarde (Euro per MWh)	125	100	136

Biomassa (zonder WKK: enkel elektriciteit)	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
Stel: 90% van de brandstof is hernieuwbaar, 10% fossiel CO ₂ coëfficiënt (Wall., Bruss.): 50kg CO ₂ /MWhp Elektrisch rendement: 35%			
# certificaten per MWh	0,9	0,687	1,160
Boetewaarde (Euro per MWh)	112,5	68,7	87

Biomassa-WKK	Vlaand. GSC	Vlaand. WKC	Wallonië	Brussel
Stel: Vermogen < 20 MW 90% van de brandstof is hernieuwbaar, 10% fossiel CO ₂ coëfficiënt (Wall., Bruss.): 50kg CO ₂ /MWhp Elektrisch rendement: 25% Thermisch rendement: 50% X (Vlaanderen: WKK) = 1 (volledig aanvaardbaar) RPE (Vlaanderen: WKK) > 5% Spanningsnet < 15 kV Productie van stoom				
# certificaten per MWh	0,9	0,324	1,785	3,119
Boetewaarde (Euro per MWh)	112,5	13	178,5	234

1.2.2. Wettelijke mogelijkheden voor onderlinge aanvaardbaarheid van certificaten tussen de gewesten

Wallonië: voorwaarde van reciprociteit

De certificaten die ontvangen werden voor productie in de twee andere Belgische gewesten of in het federale grondgebied worden aanvaard voor de Waalse certificatenverplichting als er wederkerigheid is, m.a.w. als de Waalse certificaten worden aanvaard om te beantwoorden aan de quota's in die gewesten. Certificaten uit het buitenland worden aanvaard als er met dat land een overeenkomst is tot wederzijdse erkenning. Momenteel worden alleen de Waalse certificaten aanvaard.

Brussel: voorwaarde van reciprociteit

De minister bevoegd voor Energie kan de aanvaarding onderwerpen aan voorwaarden van wederzijdse erkenning (Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 mei 2004).

Vlaanderen: regeling geschorst

Het geschorste artikel 15 van het Besluit stelde dat enkel certificaten uitgereikt voor elektriciteitsproductie in Vlaanderen en in de Belgische Zeegebieden konden worden aanvaard voor de certificatenverplichting.

Verder machtigt artikel 25 van het Elektriciteitsdecreet de Vlaamse Regering om, na advies van de VREG, rekening houdende met het bestaan van gelijke of gelijkwaardige garanties inzake de aflevering van dergelijke certificaten, certificaten te aanvaarden voor groene stroom die niet is geproduceerd in het Vlaamse Gewest. Zolang er geen garantie is voor gelijkwaardigheid van de certificaten, mag de VREG in geen geval certificaten aanvaarden voor elektriciteit die niet geproduceerd is in het Vlaamse Gewest.

1.2.3. Conclusie

Technisch, economisch en juridisch zijn er problemen met de uitwisseling.

Technisch:

- CWAPE en IBGE-BIM hebben initieel wel meegewerkt aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke databank voor de registratie van groenestroomcertificaten, maar hebben dit project verlaten en een eigen databank ontwikkeld. Er stelt zich een probleem van IT-protocol, dat technisch oplosbaar is, maar een zekere implementatietijd vergt.
- De uitreiking van certificaten verloopt op een totaal andere wijze, gezien de systemen in Brussel en Wallonië CO₂-gebaseerd zijn, en niet energiegebaseerd.
- Voor Wallonië zou een uitwisseling van windkracht-, waterkracht- en zonne-energiecertificaten technisch wel kunnen, gezien er een 1 op 1-verhouding bestaat. Dit is niet zo voor biomassa. Met Brussel is uitwisseling van certificaten zeker niet zondermeer mogelijk.

Economisch:

- Er is een quota-systeem in beide gewesten, maar vooral omwille van het verschil in de boeteprijs zijn sterk verschillende resultaten van de marktwerking te verwachten. Dit maakt een uitwisseling problematisch, in de zin dat de systemen mekaar heel sterk zullen beïnvloeden. Certificaten van verschillende technologieën zouden onder de huidige omstandigheden verhuizen naar het éne of het andere gewest, afhankelijk van de marktwaarde van de certificaten.
- Wallonië kent een trimesterieel systeem, en geen jaarlijks zoals in Vlaanderen.

Juridisch:

- Niet voldaan aan artikel 25 van het Elektriciteitsdecreet.

2. Voorwaarden voor uitwisselbaarheid

Volgens de VREG moet aan volgende voorwaarden voldaan zijn om certificaten uit Wallonië en Brussel te aanvaarden voor de Vlaamse certificatenverplichting:

- ◇ Technische gelijkwaardigheid van de certificaten:
 - De certificaten uit het andere gewest zijn uitgereikt voor een gelijke hoeveelheid netto elektriciteit als in Vlaanderen;
 - Deze hoeveelheid netto elektriciteit is op dezelfde wijze berekend als in Vlaanderen.
- ◇ Financiële gelijkwaardigheid:
 - Gelijke boetes bij te weinig ingeleverde certificaten voor de certificatenverplichting.
- ◇ Wederzijdse aanvaarding van certificaten voor de certificatenverplichting.
- ◇ Vermijding van verstoring van de gewestelijke certificatenmarkten
 - Aanpassing van de doelstellingen kan leiden tot verstoring.
Als Vlaanderen buitengewestelijke certificaten aanvaardt, zal artikel 23 § 3 van het Elektriciteitsdecreet moeten worden geschrapt omwille van deze reden.
Dit artikel stelt: 'Indien de reguleringsinstantie vaststelt dat de som van alle voor te leggen certificaten C in het jaar n, kleiner is dan het aantal groenestroomcertificaten, toegekend in het jaar n-1, verminderd met het aantal groenestroomcertificaten dat eventueel in het kader van verplichtingen, opgelegd door andere overheden voorgelegd moet worden in het jaar n, wordt G, onverminderd § 2, verhoogd zodat de som van alle voor te leggen certificaten C in het jaar n steeds minstens gelijk is aan het aantal groenestroomcertificaten, toegekend in het jaar n-1, verminderd met het aantal groenestroomcertificaten dat eventueel in het kader van verplichtingen, opgelegd door andere overheden voorgelegd moet worden in het jaar n.'

De toepassing hiervan voor alle technologieën die elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen produceren, vergt een aanpassing van de wetgeving met betrekking tot de toekenning van de certificaten en de boetes in minstens 2 van de 3 gewesten.

Zonder een globaal samenwerkingsakkoord is het waarschijnlijk niet mogelijk tot de nodige sluitende afspraken te komen om uitwisselbaarheid mogelijk te maken. Een dergelijk samenwerkingsakkoord zal dan ook decretaal moeten worden bekrachtigd.

IV. Globale conclusie

- Het voorgestelde Ontwerpbesluit garandeert de continuïteit van de certificatenverplichting en -handel en stelt de VREG in staat om na te gaan of de leveranciers per 31 maart aan hun certificatenverplichting hebben voldaan.
- Op dit ogenblik zijn de voorwaarden voor onderlinge uitwisselbaarheid in België niet vervuld. Het Vlaamse systeem is principieel vergelijkbaar met het Waalse en Brusselse systeem, maar in de praktijk is er noch technische, noch economische gelijkwaardigheid van de certificaten. Een Vlaams certificaat komt overeen met 1 MWh elektriciteit, terwijl een Waals of Brussels certificaat overeenstemt met een bepaalde hoeveelheid CO₂-besparing. Via uitvoering van artikel 25 van het elektriciteitsdecreet kan met dit besluit deze uitwisselbaarheid wel mogelijk gemaakt worden indien de Vlaamse Regering hiertoe beslist.
- De VREG adviseert bijgevolg positief over de voorgestelde wijziging van het Besluit.

V. Aanbeveling

- De VREG adviseert de Minister om na te gaan of een samenwerkingsakkoord met de andere gewesten en de federale overheid kan worden afgesloten dat de technische en economische voorwaarden van gelijkwaardigheid bepaalt voor de wederzijdse aanvaarding van certificaten.

Voor de VREG

Brussel, 1 februari 2005,

De Voorzitter,

André Pictoel