



Vlaamse Reguleringsinstantie  
voor de Elektriciteits- en Gasmarkt

Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt  
Graaf de Ferrarisgebouw | Koning Albert II-laan 20 bus 19 | B-1000 Brussel  
Tel. +32 2 553 13 79 | Fax +32 2 553 13 50  
Email: [info@vreg.be](mailto:info@vreg.be)  
Web: [www.vreg.be](http://www.vreg.be)

## Advies van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt

van 3 augustus 2010

met betrekking tot het ontwerpbesluit tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2006 ter bevordering van elektriciteitsproductie in kwalitatieve warmtekrachtinstallaties, zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 juni 2010.

## Inleiding

De VREG ontving op 25 juni 2010 de vraag van de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, om een advies te verlenen over het ontwerpbesluit tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2006 ter bevordering van elektriciteitsproductie in kwalitatieve warmtekrachtinstallaties, zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 18 juni 2010 (hierna 'Ontwerpbesluit'). Het advies diende oorspronkelijk te worden verleend binnen 30 dagen na ontvangst van de adviesaanvraag, doch de minister stemde in met een verlenging van de adviestermijn tot 9 augustus.

## Inhoud van het ontwerpbesluit

Dit Ontwerpbesluit bevat volgende bepalingen:

- De bepaling met betrekking tot beschikbare warmte wordt gewijzigd zodat de warmte beschikbaar gedurende de periode van "365 dagen voorafgaand aan de indienstname van de nieuwe installatie" in rekening wordt gebracht, in plaats van "365 dagen voorafgaand aan de certificatenaanvraag". De oude regeling blijft echter eenmalig van toepassing voor installaties die vóór 1 januari 2002 in dienst werden genomen.
- De quotaverplichting inzake warmtekrachtkoppeling (WKK) wordt verhoogd vanaf de inleveringsronde 2011:

Inleveringsronde	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	≥2021
<b>Huidige quota</b>	4,9	5,2	5,23	5,23	5,23	5,23	5,23	5,23	5,23	5,23	5,23
<b>Gewijzigde quota</b>	6	6,5	7	7,9	8,5	9,2	9,8	10,5	10,5	10,5	10,5

- De quotumverplichting WKK zal ook worden opgelegd aan de toegangshouder op afnamepunten waar er in het toegangsregister van de netbeheerder geen leverancier geregistreerd staat als toegangshouder. Voor de quotumverplichting groene stroom is deze bepaling al voorzien.
- Voor WKK-installaties die vanaf 1 januari 2012 in dienst worden genomen of ingrijpend worden gewijzigd wordt het aantal aanvaardbare warmtekrachtcertificaten (WKC) verminderd met 25% van de netto opgewekte elektriciteit die ter plaatse wordt verbruikt. Enkel aanvaardbare warmtekrachtcertificaten kunnen worden gebruikt voor de quotumverplichting WKK. Deze installaties realiseren een meerwaarde op de opgewekte elektriciteit ten opzichte van installaties waarvan de opgewekte elektriciteit op het net wordt gezet en vergen daardoor een minder hoog steunniveau. Het voorstel wil daarom het steunniveau voor deze installaties beperken.

## Inleidende opmerkingen van de VREG

De VREG merkt op dat voorliggend ontwerpbesluit tot doel heeft wijzigingen aan te brengen aan het WKK-besluit van 7 juli 2006. Opgemerkt moet worden dat deze wijzigingen ook moeten worden doorgevoerd in het Energiedecreet van 8 mei 2009, ten laatste bij de inwerkingtreding van dit decreet.

## Artikelsgewijze opmerkingen van de VREG

### Artikel 1

De VREG is van mening dat het logisch is dat bij de bepaling van de beschikbare warmte rekening wordt gehouden met een uniek gegeven dat onlosmakelijk met de nieuwe installatie verbonden is, met name de datum van indienname. Dit in tegenstelling tot de datum van de certificatenaanvraag dewelke noch uniek, noch onlosmakelijk verbonden met de nieuwe installatie hoeft te zijn, aangezien het slechts een administratieve handeling betreft. Vandaar acht de VREG het voorstel tot aanpassing van het besluit dan ook logisch.

Het nog éénmaal van toepassing laten van de oude regeling voor warmtekrachtinstallaties die vóór 1 januari 2002 in dienst werden genomen, is volgens de VREG geen goede formulering van een overgangsmaatregel. Er moet immers opgemerkt worden dat deze overgangsregeling potentieel van toepassing zal zijn op een aanzienlijk aantal zeer grote, bestaande warmtekrachtinstallaties die dateren uit het begin van de jaren '90. Voor een aantal van deze installaties zijn er al concrete plannen tot plaatsing van een nieuwe warmtekrachtinstallatie. Voor een aantal is dat nog niet het geval. Voor de installaties die al concrete plannen hebben, kan ervan uitgegaan worden dat deze plannen op korte termijn realiseerbaar zijn en is het dus aangewezen om de bestaande regeling nog éénmalig te laten gelden. Voor de tweede categorie van installaties is dat niet het geval.

De VREG stelt daarom voor om de overgangsregeling te schappen, en daarentegen te stellen dat de nieuwe regeling ("365 dagen voorafgaand aan de indienname van de nieuwe installatie") van toepassing zal zijn voor alle nieuwe warmtekrachtinstallaties die voor het eerst in dienst worden genomen vanaf 1 januari 2012. De WKK-installaties waarvoor nu al concrete plannen bestaan om ze te vervangen door een nieuwe WKK-installatie, kunnen dan nog onder de oude regeling ("365 dagen voorafgaand aan de certificatenaanvraag") vallen, op voorwaarde dat de plannen snel gerealiseerd worden.

De door de VREG voorgestelde schrapping van de overgangsregeling zal leiden tot de uitreiking van minder warmtekrachtcertificaten. Hiermee kan dan ook best rekening gehouden worden bij het opstellen van de nieuwe quota (artikel 2 van het ontwerpbesluit).

In het verleden had de aanvrager al de mogelijkheid om gedurende de 365 dagen voorafgaand aan de certificatenaanvraag de warmte op te wekken met ketels, zodat er geen of minder beschikbare warmte in rekening diende te worden gebracht. De voorgestelde wijziging sluit niet uit dat deze werkwijze ook in de toekomst gebruikt kan worden.

### Artikel 2

Een aantal factoren maken dat het investeringsklimaat voor WKK-installaties enerzijds en de rentabiliteit van de bestaande WKK-projecten anderzijds ongunstig evolueerde:

- het grote overschot aan warmtekrachtcertificaten dat de laatste jaren is opgebouwd, waardoor nieuwe investeringen ontmoedigd worden;
- het perspectief op daling van de transactieprijs van WKC onder druk van het overschot, waardoor de rentabiliteit van de bestaande WKK-projecten onder druk kan komen;

In dit licht is het een goede zaak dat hogere WKK-quota worden opgelegd voor de komende jaren.

Toch is een verhoging van de quota in de toekomst niet enkel te verdedigen in het kader van de situatie op de WKC-markt en van de investeringen in WKK-installaties. De doelstellingen van de Vlaamse overheid moeten in het licht van de ambitieuze 20/20/20-doelstellingen op Europese schaal

immers naar boven bijgesteld worden. Het 20/20/20-pakket bevat immers ook ambitieuze energiebesparingsdoelstellingen, waartoe de uitbreiding van de productie door WKK-installaties een belangrijke bijdrage levert.

Het verhogen van het quotum zal zich vanzelfsprekend vertalen in een hogere globale kost van het ondersteuningsbeleid voor de elektriciteitsafnemers. Het is daarom wenselijk dat verhoging van het quotum gepaard gaat met andere maatregelen, zoals het beperken van het steunniveau tot het noodzakelijke niveau om nieuwe investeringen aan te moedigen en bestaande projecten rendabel te houden.

Het ontwerp van WKK-Besluit verhoogt het quotum in te leveren certificaten in 2011 (6% i.p.v. 4,9%) voor de leveringen in het lopende kalenderjaar 2010. De VREG merkt op dat het blijkbaar een bewuste keuze is om dit overschot langzaam af te bouwen: de quota stijgen de eerste jaren niet drastisch genoeg om het huidige overschot aan WKC snel af te bouwen. Er zal dus op korte termijn niet opnieuw schaarste ontstaan aan warmtekrachtcertificaten en er is dus ook geen reden om aan te nemen dat (aanzienlijke) boetes zullen moeten worden opgelegd wegens niet-naleving van de quotumverplichting. In dat opzicht vermoedt de VREG dan ook dat de stijging van de WKK-quota geen fundamentele problemen zou mogen opleveren voor de certificaatplichtige elektriciteitsleveranciers. De stijging van het quotum voor de inleveringronde 2011 is immers niet van aard om het overschot aan warmtekrachtcertificaten volledig te doen verdwijnen. Er zullen met andere woorden voldoende WKC beschikbaar zijn om de quotumplicht op 31 maart 2011 volledig te dekken.

Voor de elektriciteitsleveranciers heeft de verhoging van de quota vanaf 31 maart 2011 consequenties, omdat ze op basis van dit quotum van 4,9% een "bijdrage WKK" aanrekenen aan hun klanten en hierbij tot op heden geen rekening gehouden wordt met het verhoogd quotum.

De VREG is van mening dat dit echter niet als een fundamenteel probleem mag gezien worden, om diverse redenen:

- er moet immers worden opgemerkt dat de meerderheid van de elektriciteitsleveranciers een hogere bijdrage aanrekenen aan hun afnemers voor de quotumverplichting (onder het label "bijdrage WKK" op hun factuur) dan de strikte kosten die ze dragen voortkomend uit de verplichting. Ze rekenen als het ware een 'risicopremie' in.
- Ten tweede voorzien de contracten tussen de elektriciteitsleveranciers en de afnemers vrijwel allemaal clausules die toelaten de kost verbonden aan een wijziging aan de quotumverplichtingen te verhalen op de klanten.

Hoewel de administratieve last verbonden aan een wijziging van het ondersteuningskader een belangrijke factor is, kan in dit geval geoordeeld worden dat de door de voorgestelde besluitwijziging veroorzaakte bijkomende administratieve lasten niet buiten proportie zijn.

Idealiter zou een verhoging van het quotum best van kracht worden op minstens 12 maanden na de definitieve beslissing hierover. Dit laat de betrokken bedrijven toe om zich optimaal te organiseren om de gevolgen van de quotumverhoging op te vangen. In dit geval is - gelet op de situatie op de WKC-markt - de keuze echter verdedigbaar om de verhoging van het quotum al op 31 maart 2011 in te laten gaan.

Het voorstel om als overgangsmaatregel het huidige quotum WKK (4,9%) van toepassing te houden op de leveringen in de periode van 1 januari 2010 tot 31 augustus 2010 en een quotum van 8,23% op de leveringen in de periode 1 september 2010 tot 31 december 2010 is volgens de VREG onwenselijk. Het verhoogt de complexiteit van het systeem in onevenredige mate ten opzichte van de voordelen van deze aanpak.

De uitbreiding van de quotumverplichting WKK tot de *toegangshouders* vanaf de volgende quotuminlevering, kan voor deze bedrijven echter mogelijk wel zwaarwegende praktische gevolgen opleveren. Verwacht kan worden dat voorliggend ontwerpbesluit pas tegen eind 2010 definitief zal kunnen worden goedgekeurd. Waar zij op dit ogenblik nog niet certificatenplichtig zijn, zullen zij eind

maart 2011 wel warmtekrachtcertificaten moeten inleveren voor 6% van hun afname. Het is niet zeker dat ze in staat zullen zijn om voldoende WKC (aan een redelijke kostprijs) aan te kopen. Op dat moment zullen immers ook de elektriciteitsleveranciers hogere WKK-quota opgelegd krijgen en bijgevolg ook op zoek moeten gaan naar warmtekrachtcertificaten voor indiening in de inleveringsronde 2011. Aan de andere kant hebben deze toegangshouders wel jarenlang geen WKK-bijdrage moeten betalen.

De uitbreiding van de quotumverplichting WKK tot de toegangshouders zonder leverancier kan volgens de VREG beter opgenomen worden in artikel 11, §1, in plaats van artikel 11, §2 van het WKK-besluit. Indien er toch voor gekozen wordt om deze passage in artikel 11, §2 te houden dient de verwijzing naar "de verplichting, vermeld in het eerste lid" vervangen te worden door "de verplichting, vermeld in §1".

De verhoging van de WKK-quota zal een aanzienlijke financiële impact op de eindafnemers hebben. Verwacht kan worden dat de kosten die hun door de leverancier worden aangerekend voor de naleving van deze verplichting tegen 2018 zullen verdubbelen ten opzichte van de huidige quota. En dit ondanks het feit dat minder aanvaardbare warmtekrachtcertificaten zullen worden toegekend aan de grote installaties (als gevolg van de toepassing van artikel 3 en in mindere mate van artikel 1 van voorliggend Ontwerpbesluit). Een verlaging van de boeteprijs kan deze stijging van de kosten beperken, maar er moet vermeden worden dat hierdoor de prikkel om nieuwe investeringen te doen zover vermindert dat onvoldoende WKK-projecten zullen gerealiseerd worden om de doelstellingen te halen. Het ondersteuningsmechanisme stelt het beleid voor de permanente uitdaging om een goed evenwicht te zoeken tussen het streefdoel om enerzijds het economisch rendabel en maatschappelijk wenselijke WKK-potentieel te benutten en anderzijds de kosten voor de eindafnemers niet te hoog te doen oplopen.

### Artikel 3

Er zijn indicaties dat WKK-installaties waarvan de opgewekte elektriciteit ter plaatse wordt verbruikt, een meerwaarde realiseren ten opzichte van installaties waarvan de opgewekte elektriciteit op het net wordt gezet. Deze installaties vergen daardoor een minder hoog steunniveau. Het voorstel wil daarom het steunniveau voor deze installaties beperken en zo de maatschappelijke kost van het ondersteuningssysteem beperken, zonder de prikkel voor het investeren in en de productie door middel van WKK-installaties te verminderen. De VREG ondersteunt deze zienswijze en is van oordeel dat de bijsturing van het ondersteuningssysteem van aard is om het steunniveau beter af te stemmen op de benodigde steun voor dit soort installaties.

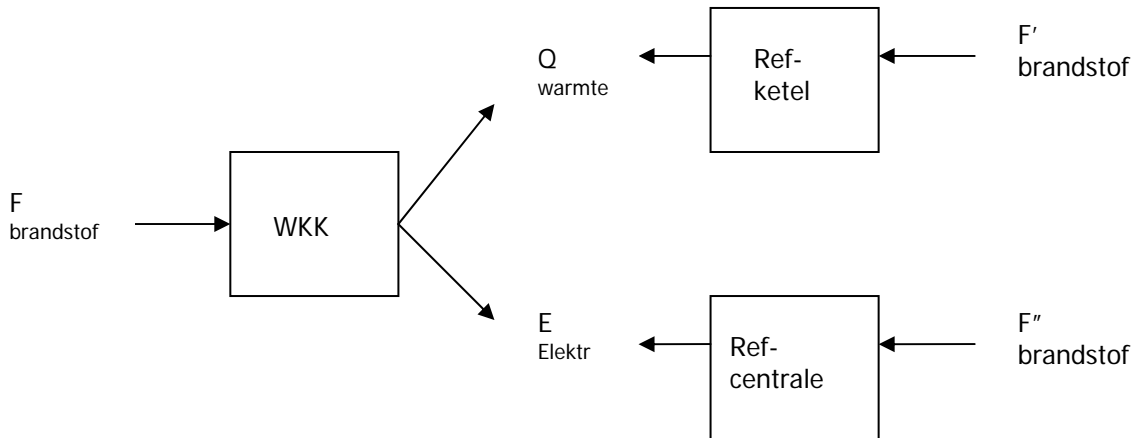
Verder is het zo dat rekening gehouden wordt met de efficiëntie van de betreffende installaties. Ook dit is een positieve eigenschap van de voorgestelde wijziging.

De vraag dient wel gesteld of de voorgestelde wijziging voldoende onderbouwd kan worden en of de impact van de voorgestelde wijziging van aard zal zijn om ofwel het steunniveau voldoende af te toppen om niet meer te kunnen spreken van overmatige ondersteuning, ofwel het steunniveau voor installaties waarvan de productie ter plaatse verbruikt zodanig te verminderen dat nieuwe investeringen in dit soort van installaties ontmoedigd zou kunnen worden.

Het is immers vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk dat de opgewekte elektriciteit inderdaad ter plaatse verbruikt wordt, omdat op die manier investeringen in netinfrastructuur kunnen vermeden of minstens uitgesteld worden.

Wat betreft de vermindering van het aantal toe te kennen aanvaardbare warmtekrachtcertificaten met een kwart van de netto opgewekte en ter plaatse verbruikte elektriciteit, valt natuurlijk op dat een eenheid "geproduceerde elektrische energie" afgetrokken wordt van de eenheid "primaire energiebesparing": warmtekrachtcertificaten worden toegekend voor warmtekrachtbesparing, waar volgens dit artikel dan een kwart van de netto geproduceerde en ter plaatse verbruikte elektriciteit dient van afgetrokken te worden.

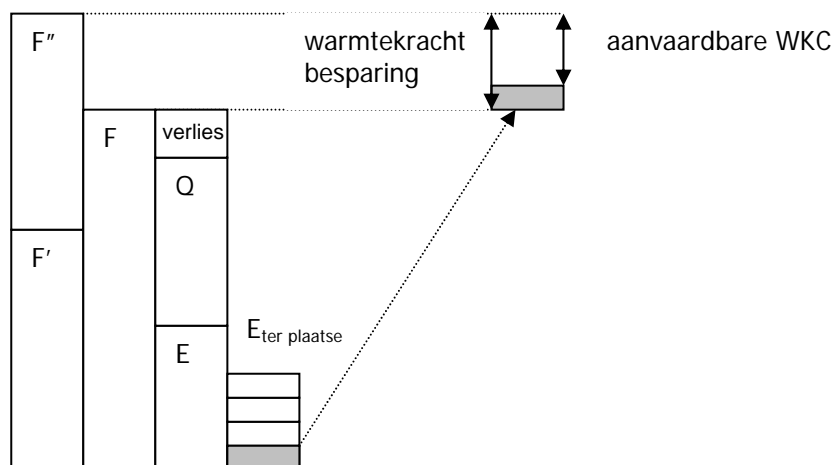
Niettenstaande de aftrek niet zo logisch lijkt, is ze wel te realiseren aangezien beide waarden een hoeveelheid energie vertegenwoordigen, bijvoorbeeld uitgedrukt in kWh, zoals duidelijk is uit onderstaande schema's:



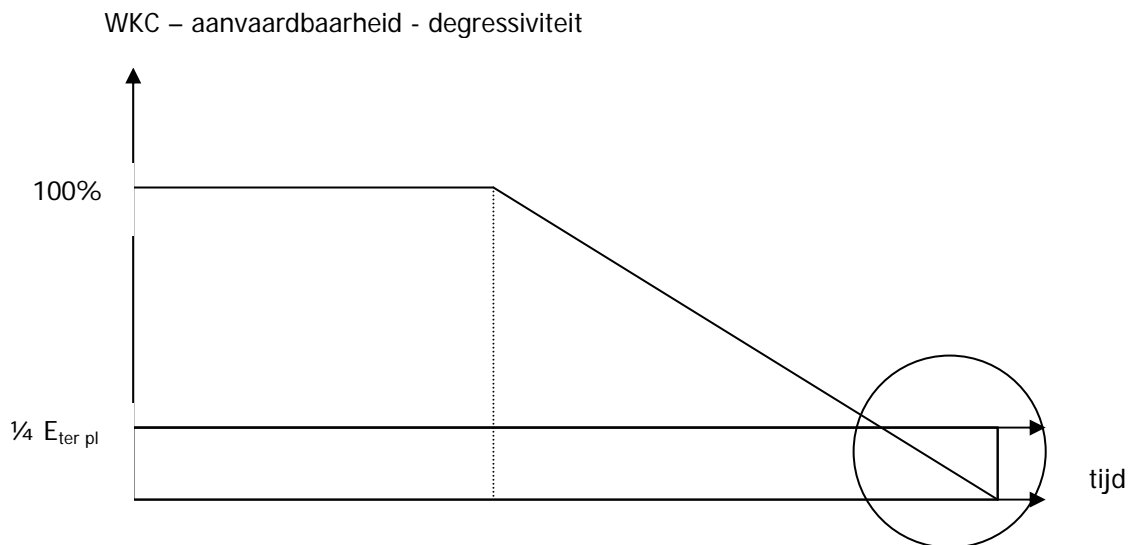
Aan een warmtekrachtinstallatie worden steuncertificaten met een quotumvlag toegekend voor de primaire energiebesparing die ze realiseren door minder brandstof ( $F$ ) te gebruiken dan de brandstof nodig voor de gescheiden opwekking van eenzelfde hoeveelheid elektriciteit (brandstof  $F''$  voor zelfde hoeveelheid geproduceerde elektriciteit  $E$ ) en warmte (brandstof  $F'$  voor zelfde geproduceerde hoeveelheid warmte  $Q$ ) in respectievelijk een referentiecentrale en -ketel. Deze steuncertificaten zijn bruikbaar voor de quotumverplichting WKK. Per 1000 kWh besparing wordt één certificaat toegekend.

Van deze warmtekrachtbesparing dient dan, volgens het huidige voorstel, een kwart van de netto geproduceerde en ter plaatse verbruikte elektriciteit te worden afgetrokken.

Een indicatief voorbeeld, met dezelfde terminologie als in de vorige figuur:



De VREG merkt op dat in sommige gevallen, met name op het einde van de degressiviteit en uitzonderlijk bij warmtekrachtinstallaties met een zeer beperkte warmtekrachtbesparing, het kwart van de netto geproduceerde en ter plaatse verbruikte hoeveelheid elektriciteit hoger zal zijn dan de warmtekrachtbesparing die in aanmerking komt voor de toekenning van aanvaardbare warmtekrachtcertificaten. In dat geval zal de VREG dus geen aanvaardbare warmtekrachtcertificaten toekennen. Het tekort zal ook niet overgedragen worden naar de volgende maand.



De formulering van artikel 3 van het Ontwerpbesluit kan wellicht nog verbeterd worden in die zin dat nu wordt gesteld dat van een aantal aanvaardbare certificaten een hoeveelheid moet worden afgetrokken om te komen tot het, dan definitieve, aantal aanvaardbare certificaten. Bovendien moet verduidelijkt worden dat deze bepaling geldt bovenop de bepalingen i.v.m. de degressiviteit, opgenomen in artikel 14, §1, derde en vierde lid van het WKK-besluit.

De VREG wil erop wijzen dat de tarifaire voordelen die momenteel bestaan voor de producenten die de door henzelf opgewekte elektriciteit ter plaatse verbruiken, een gevolg zijn van het huidige federale tarificatiemodel. Zodra dit model wijzigt (en bijvoorbeeld uitgaat van een capaciteitstarief), is de voorziene vermindering van de toekenning van het aantal aanvaardbare warmtekrachtcertificaten natuurlijk niet meer logisch.

Het is de VREG niet duidelijk welke bijkomende uitvoeringsbepalingen de VREG nog zou kunnen vastleggen voor de vermindering van het aantal toe te kennen aanvaardbare warmtekrachtcertificaten, zoals voorzien in artikel 3, laatste lid. De bepaling lijkt voldoende duidelijk op zich.

### Impact van het Ontwerpbesluit op de VREG

De goedkeuring van voorliggend Ontwerpbesluit zal een belangrijke impact hebben op de VREG: de stijging van de WKK-quota zal tot gevolg hebben dat ook de werklust van de VREG in dezelfde mate zal stijgen: meer aanvragen, maar ook meer installaties die opgevolgd moeten worden (o.a. tweemaal herkeuringen, wijzigingen, berekeningen RPE,...). Waar de VREG nu beschikt over 2,5 VTE voor de behandeling van deze WKK-dossiers, betekent dit dat er tegen 2018 minstens 2 VTE extra ter beschikking moet staan van de VREG om de verdubbeling van het quotum op te vangen (bovenop de extra mensen en middelen waarvoor reeds een voorstel van beslissing aan de Vlaamse Regering werd voorgelegd).

Er kan verwacht worden dat er eind 2011 een piek aan nieuwe dossiers (voor nieuwe installaties of voor installaties die ingrijpend gewijzigd werden) zal ontstaan, namelijk voor wat betreft de installaties waarvoor men wil vermijden dat de regeling zal gelden opgenomen in artikel 3 of waarvoor men nog de overgangsregeling wil gebruiken opgenomen in artikel 1 van het Ontwerpbesluit.