

Vlaams Energieagentschap

Rapport 2013/3

Deel 3: evaluatie quotumpad, productiedoelstellingen en
marktanalyserapport



Evaluatie van het quotumpad en de productiedoelstellingen

Voor het aandeel groene stroom in het totale elektriciteitsverbruik is er een globale doelstelling, die onderverdeeld werd in subdoelstellingen per categorie. Het voorstel van deze subdoelstellingen werd in maart 2013 aan de stakeholders voorgelegd. Er werd van dit voorstel van subdoelstellingen vertrokken om een inschatting te maken van het verloop van het certificatenaanbod tot 2020, aangepast met de meest recente gegevens.

Voor warmte-krachtkoppeling is er geen doelstelling. Het quotumpad kan dus enkel geëvalueerd worden op basis van prognoses. Hiervoor werd gebruik gemaakt van de laatst beschikbare prognosestudie uitgevoerd door VITO [VITO, 2011]. Op aangeven van VITO werd het potentieel aan ORC op hout echter verlaagd.

Productiedoelstellingen groene stroom

Wettelijke bepalingen

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.

Consultatie subdoelstellingen

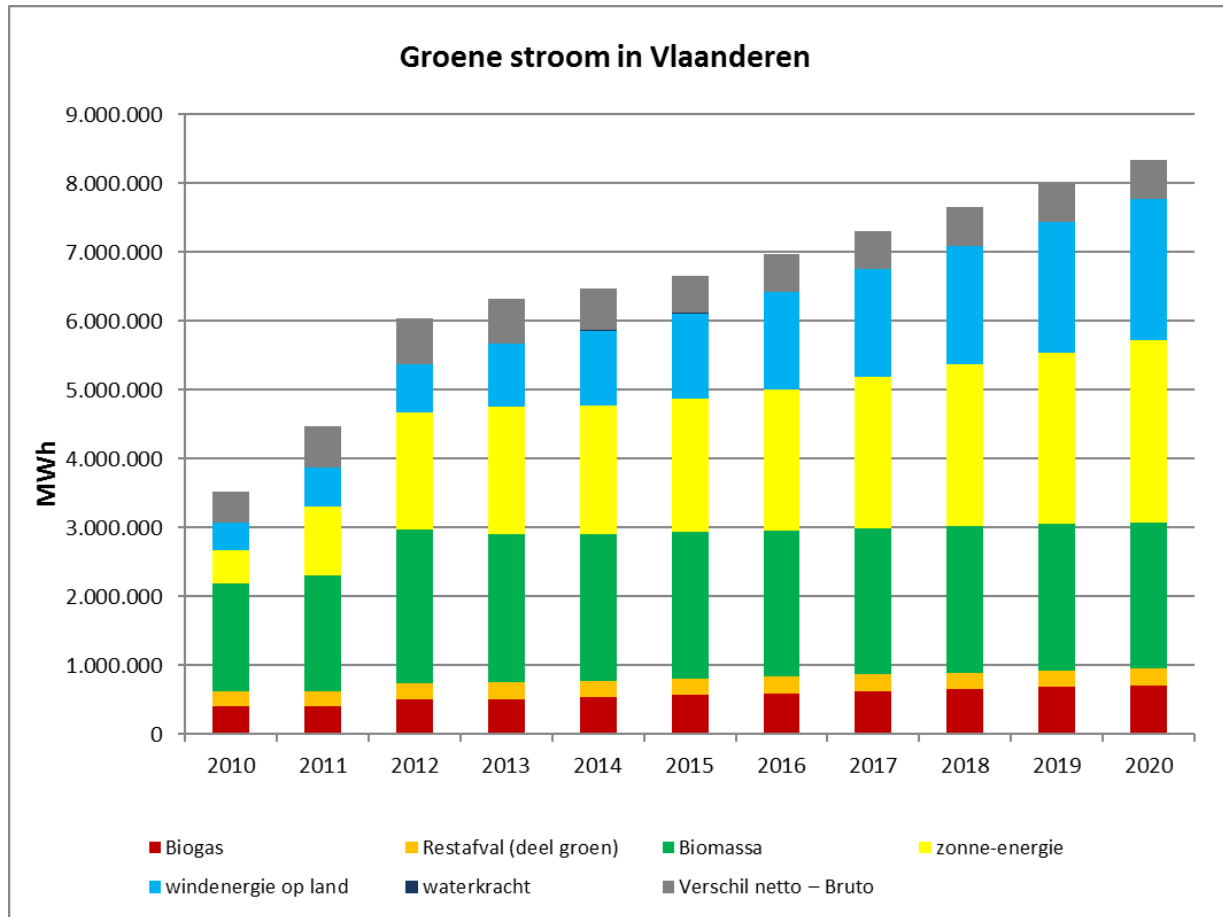
Op 4 maart werd een voorstel van subdoelstellingen voorgelegd aan de stakeholders.

Deze opmerkingen werden samengevat weergegeven in het VEA Rapport 2013/2, deel 3. Er werden – in afwachting van de nakende verdeling van de Belgische 13%-doelstelling voor hernieuwbare energieproductie tegen 2020 – tot op heden nog geen subdoelstellingen door de Vlaamse Regering vooropgesteld.

Voor dit onderdeel van het rapport werd stakeholderoverleg georganiseerd tussen 9 december 2013 en 5 januari 2014. Het VEA mocht in totaal van 12 verschillende stakeholders tijdig opmerkingen op het ontwerpversie ontvangen. Waar nodig, werd op basis van deze feedback verdere toelichting bij bepaalde onderdelen voorzien en werden technische correcties doorgevoerd. Bijkomende oplossingen voor de certificatenoverschotten die door de stakeholders werden geïdentificeerd, worden beknopt weergegeven en zullen bij de volgende ontwerpversie van deze evaluatie (voorzien voor publicatie in de eerste helft van 2014) opnieuw mee opgenomen worden.

Overzicht voorstel evolutie bruto groenestroomproductie en indicatieve subdoelstellingen

Figuur 1: Verwachte productie in functie van de subdoelstellingen



Tabel 1: Overzicht verwachte productie in functie van de subdoelstellingen

MWh	zonne-energie	windenergie op land	waterkracht	Biomassa	Restafval (deel groen)	Biogas	Totaal groene stroom obv geg. VREG	Verschil met bruto	Totaal bruto groene stroom	Elek. verbruik	% voor EU-richtlijn	Verschil netto – Bruto
										GWh		
2010	488.684	397.998	3.364	1.572.728	208.019	408.090	3.078.883	14%	3.515.839	61.631	5,7%	436.956
2011	992.022	571.497	3.093	1.691.398	215.385	406.916	3.880.311	15%	4.476.270	60.017	7,5%	595.959
2012	1.710.206	700.627	2.021	2.230.898	225.446	510.000	5.379.198	12%	6.030.340	59.486	10,1%	651.142
2013	1.851.573	924.627	3.093	2.150.198	238.012	510.000	5.677.503	11%	6.314.689	60.000	10,5%	637.186
2014	1.874.538	1.084.627	3.093	2.124.898	238.012	539.169	5.864.337	10%	6.473.731	60.000	10,8%	609.394
2015	1.936.899	1.244.627	3.093	2.124.898	238.012	568.337	6.115.867	9%	6.660.716	60.000	11,1%	544.850
2016	2.049.149	1.404.627	3.093	2.124.898	238.012	597.506	6.417.285	9%	6.966.607	60.000	11,6%	549.322
2017	2.198.816	1.564.627	3.093	2.124.898	238.012	626.675	6.756.121	8%	7.310.290	60.000	12,2%	554.169
2018	2.348.482	1.724.627	3.093	2.124.898	238.012	655.844	7.094.956	8%	7.653.972	60.000	12,8%	559.016
2019	2.498.149	1.884.627	3.093	2.124.898	238.012	685.012	7.433.791	8%	7.997.654	60.000	13,3%	563.863
2020	2.647.816	2.044.627	3.093	2.124.898	238.012	714.181	7.772.627	7%	8.341.336	60.000	13,9%	568.709
Inventaris	Prognose											

Uit bovenstaande figuur blijkt dat er tussen 2013 en 2020 voornamelijk een groei voor wind- en zonne-energie verwacht wordt. De bijdrage van biomassa (zonder grootschalige projecten) blijft stabiel en er is een gestage groei voor biogas.

Bepaling van de indicatieve subdoelstellingen

Het voorstel van indicatieve subdoelstellingen is gebaseerd op de laatst beschikbare productiecijfers van groene stroom en gegevens aangaande potentieel en groeiramingen uit de VITO-studie “Doorrekeningen ter ondersteuning van evaluatie GSC en WKC-systeem, juli 2011”.

Het potentieel van grootschalige projecten ($> 20 \text{ MW}_e$) waarover nog geen zekerheid van realisatie bestaat, wordt niet in deze analyse meegenomen. De invloed van dergelijke projecten op de indicatieve subdoelstellingen is te groot.

De verwachte bruto groenestroomproductie bedraagt +/- 8.300 GWh tegen 2020, wat overeenkomt met een aandeel groene stroom van 13,9% ten opzichte van het totale elektriciteitsverbruik. Voor de Europese Richtlijn Hernieuwbare Energie telt de bruto productie van groene stroom. Dit is een ander aandeel dan het quotum van de certificatenverplichting. Hier is het percentage berekend via het certificatenplichtige elektriciteitsverbruik. Dit verbruik ligt lager door de vrijstellingsregeling voor grootverbruikers, waardoor het gerealiseerde aandeel hoger ligt. In 2012 bedroeg dit aandeel 17% (5.379/31.512) ten opzichte van een aandeel van 10% volgens de bepalingen van de Richtlijn.

Gegevens van 2010 tot en met 2012 per hernieuwbare energiebron zijn het aantal uitgereikte groenestroomcertificaten zoals gepubliceerd in de marktrapporten van de VREG. In deze periode komt één certificaat nog overeen met 1 MWh. De bruto groenestroomproductie werd berekend door VITO in het kader van de ‘Inventaris duurzame energie in Vlaanderen 2012’. Het verschil tussen bruto groene stroom en de groene stroom op basis van de gegevens van de VREG is te verklaren door de aftrek van fossiele energie voor de voorbehandeling en transport van de biobrandstof, door het eigenverbruik van de installatie en door de certificaten van bijstook in steenkoolcentrales die maar voor de helft meetellen voor de quotumverplichting. De daling in 2012 is onder meer te verklaren door het groter aandeel van zon- en windenergie zodat het verschil tussen uitgereikte certificaten en de bruto groene stroom afneemt. Voor de volgende jaren wordt het verschil nog kleiner omwille van de sluiting van de centrale van Ruien in 2013, waardoor er minder bijstook is, en het aandeel van wind- en zonne-energie dan verder toeneemt. In de prognose is het verschil tussen netto en bruto voor zon, wind en waterkracht op 1% verondersteld, voor biomassa 19%, voor biomassa-afval en restafval 12% en voor biogas 6%.

Voor de berekening van het aandeel groene stroom werd in het consultatiedocument een jaarlijkse toename van het elektriciteitsverbruik van 1% aangenomen. Volgens ‘Marktmonitor 2013’ van de VREG verwacht men in 2014 een stijging van het certificaatplichtige elektriciteitsverbruik van 1,5%. Op basis van meer recente gegevens uit het rapport ‘EU energy, transport and GHG emissions, trends to 2050, reference scenario 2013’, waarin specifieke gegevens voor België opgenomen zijn, wordt in dit rapport een stabilisatie van het elektriciteitsverbruik verondersteld. Ook het Federaal Planbureau zal in de toekomst dit rapport als referentie nemen.

Zoals eerder aangegeven, is er in de categorie biomassa rekening gehouden met de sluiting van de steenkoolcentrale van Ruien waarin biomassa wordt bijgestookt. Er zijn geen verdere uitdienstnemingen in de gegevens opgenomen.

Tabel 2: Jaarlijkse bijkomende productie van groene stroom per technologie

MWh	PV	wind	Biomassa Restafval	Biogas agrarisch
2013	141.367	224.000	12.566	0
2014	22.965	160.000	0	29.169
2015	62.361	160.000	0	29.169
2016	112.250	160.000	0	29.169
2017	149.667	160.000	0	29.169
2018	149.667	160.000	0	29.169
2019	149.667	160.000	0	29.169
2020	149.667	160.000	0	29.169

In bovenstaande tabel is de bijkomende jaarlijkse productie per hernieuwbare energiebron samengevat. Voor 2013 werden voor PV de meest recente gegevens verwerkt. Voor wind en biogas werden de groeivoorzichten overgenomen van de VITO-studie “Doorrekeningen ter ondersteuning van evaluatie GSC en WKC-systeem, juli 2011”.

Voor PV veronderstellen we aan de hand van de meest recente cijfers een bijkomend vermogen van 50 MW_e in 2014, 100 MW_e in 2015 en 150 MW_e vanaf 2016. Dit in vergelijking met de laatste 5 jaren waarin de volgende vermogens werden geïnstalleerd: 2012 : 351 MW_e; 2011 : 812 MW_e; 2010 : 354 MW_e; 2009 : 454 MW_e en 2008 : 67 MW_e. Er is aangenomen dat een PV-installatie slechts 25% van zijn capaciteit in het jaar van de installatie produceert. Met dit vertragingseffect wordt rekening gehouden. Bij een gelijkmatige verspreiding van de investeringen doorheen het jaar is dit effect niet merkbaar (cf. vanaf 2017). Omwille van de bijsturing van het minimumtarief voor PV in 2012 zijn voornamelijk in de eerste helft van 2012 bijkomende installaties geplaatst. Dit verklaart de hogere productie in 2013. Deze installaties waren nog geen volledig jaar in dienst en een gedeelte van de productie werd nog niet opgenomen in de statistieken van 2012.

Voor windenergie wordt er aangenomen dat er jaarlijks 80 MW_e aan windturbines wordt bijgeplaatst. Dit komt overeen met een productie van 160 GWh (80 MW_e x 2.000 draaiuren). Dit in vergelijking met de laatste 5 jaren waarin de volgende vermogens werden geïnstalleerd : 2012 : 77 MW_e; 2011 : 76 MW_e; 2010 : 33MW_e; 2009 : 59 MW_e en 2008 : 24 MW_e. In 2012 werd 72 MW_e aan windturbines op het einde van het jaar aangesloten. De productie van deze turbines zal pas in 2013 tot uiting komen. Verder veronderstellen we dat in 2013 slechts de helft van de productie van het bijkomend vermogen in het jaar van de installatie zal gebeuren. De andere helft wordt in het volgende jaar voorzien. Aangezien elk jaar hetzelfde vermogen wordt aangenomen, is de productie voor de volgende jaren gelijk. Voor 2013 bekomen we 224.000 GWh ((72 + 40 MW_e) x 2.000 draaiuren).

Voor biogasinstallaties is er voor agrarische vergisters vanaf 2014 een jaarlijkse groei van 29 GWh verondersteld. Met 7200 draaiuren betekent dit een bijkomende capaciteit van 4 MW_e per jaar. Dit in vergelijking met de laatste 5 jaren waarin de volgende vermogens werden geïnstalleerd en een belangrijk deel van de direct beschikbare inputstromen werd aangetrokken: 2012 : 13,7 MW_e; 2011 : 10,9 MW_e; 2010 : 13,0 MW_e; 2009 : 18,9 MW_e en 2008 : 19,6 MW_e.

De bijkomende productie van groene stroom uit restafval is toe te wijzen aan een nieuwe turbine die in 2012 in gebruik is genomen en in 2013 een volledig jaar zal hebben gedraaid.

Jaarlijkse bruto groenestroomproductie en indicatieve subdoelstellingen

Als we bovenstaande gegevens afronden, bekomen we het volgende voorstel:

Tabel 3: Overzicht verwachte groenestroomproductie

Bruto groene stroom			2020
	GWh		GWh
2013	6320	zonne-energie	2650
2014	6470	windenergie op land	2050
2015	6660	waterkracht	3
2016	6970	biomassa	2130
2017	7310	restafval	240
2018	7650	biogas	710
2019	7800	Totaal	7783
2020	8340	Totaal bruto	8340

Deze cijfers werden geactualiseerd ten aanzien van de cijfers, gehanteerd in VEA Rapport 2013/2, deel 3, aan de hand van meer recente gegevens.

Voor dit voorstel wordt nog geen rekening gehouden met de bijkomende productie uit de projectvoorstellen die in het marktanalyserapport hieronder worden besproken, gezien de projecten zich nog in een onzekere fase bevinden (nog geen definitieve vergunningen en/of finale bandingfactor).

Quotumpad groene stroom

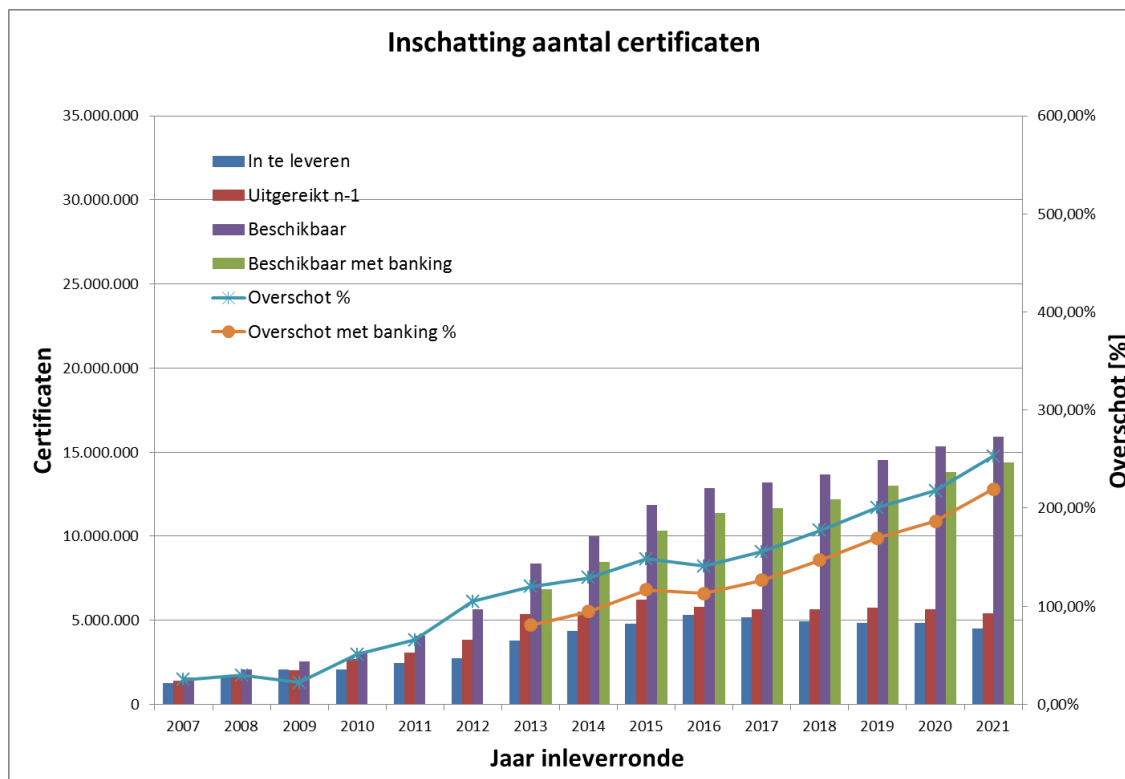
“Figuur 2: Overzicht van voorbije en verwachte evoluties van de beschikbaarheid van groenestroomcertificaten in functie van het jaar van productie” geeft een overzicht van de voorbije en verwachte evoluties inzake de beschikbaarheid van groenestroomcertificaten. Deze cijfers hebben betrekking op het jaar van inlevering.

Bij deze cijfers werd ervan uitgegaan dat hogervermelde doelstellingen behaald worden. Daarnaast werd in dit scenario echter ook aangenomen dat bestaande installaties na 10 jaar - omwille van de beperking van de steuntermijn - geen certificaten meer ontvangen. In de praktijk zullen heel wat installaties aanspraak kunnen maken op een steunduurverlenging, zij het op basis van vollasturen (bandingfactor = 1) dan wel op basis van niet-afgeschreven investeringen (bandingfactor ≤ 1). Dit betekent dat het scenario weergegeven in “Figuur 2: Overzicht van voorbije en verwachte evoluties van de beschikbaarheid van groenestroomcertificaten in functie van het jaar van productie” een absoluut minimum aan uitgereikte certificaten veronderstelt, en dat de werkelijke overschotten bij het behalen van de doelstellingen ongetwijfeld hoger liggen.

We merken op dat de bijkomende certificaten voor 2012 en 2013 via ‘retrobanding’ (cfr. artikel 7.1.1 §1 lid 9 van het Energiedecreet), in 2014 worden toegekend. De databank van de certificaten moest hiervoor worden aangepast waardoor toekenning in 2012 en 2013 nog niet mogelijk was. Dit verklaart de kleine piek van het overschot in 2015. We veronderstellen in de prognose dat deze certificaten onmiddellijk op de markt komen, wat in realiteit moeilijk voorspelbaar is. Voor het globaal overzicht naar 2020 is deze veronderstelling verdedigbaar omdat deze certificaten vroeg af laat toch op de markt komen.

Het aantal in te leveren certificaten stabiliseert in dit standaardscenario vanaf inleveringsronde 2016 (leveringen 2015), en begint vervolgens te dalen...Het is echter duidelijk dat zonder bijkomende maatregelen een steeds groter overschot aan certificaten verwacht kan worden. De groene balken geven daarbij aan wat het effect is van het weghalen van 1.500.000 certificaten van de markt (‘banking’ door de netbeheerders). Hoewel het in het absolute aantal beschikbare certificaten natuurlijk enig effect oplevert, brengt de inspanning relatief gezien weinig zoden aan de dijk, en zorgt ze niet voor een omkering in de stijgende trend. ***Extra maatregelen lijken zich dus op te dringen.***

Figuur 2: Overzicht van voorbije en verwachte evoluties van de beschikbaarheid van groenestroomcertificaten in functie van het jaar van productie



Marktanalyserapport

Artikel 6.2/1.7, §3 van het Energiebesluit legt aan het Vlaams Energieagentschap de verplichting op om aan de projectspecifieke berekeningen tweemaal per jaar een marktanalyserapport te koppelen, dat minstens de volgende informatie bevat :

- 1° de geraamde specifieke onrendabele toppen voor de projectspecifieke installaties waarvoor sinds het vorige rapport een principebeslissing, vermeld in § 1, vierde lid, werd genomen;
- 2° de impact van het toekennen van certificaten aan de projectspecifieke installaties, waarvoor sinds het vorige rapport een principebeslissing, vermeld in § 1, vierde lid, werd genomen, op de certificatenmarkt en op de verwachte marktprijs voor een groenestroomcertificaat of warmtekrachtcertificaat;
- 3° de impact op de meest recente prognose voor de groenestroomproductie, de primaire energiebesparing en de quotadoelstellingen die hierop zijn gebaseerd.

Het marktanalyserapport wordt tevens geactualiseerd naar aanleiding van de definitieve projectspecifieke bandingfactoren die sinds het vorige rapport werden vastgesteld.

Er werden in de tweede helft van 2013 twee aanvragen voor een voorlopige bandingfactor ingediend en afgehandeld. De berekeningen hierbij resulteerden finaal in twee ministeriële besluiten¹.

Geraamde onrendabele toppen

De projectspecifieke onrendabele toppen waarvoor een principebeslissing werd genomen bedragen **0,939** voor een biomassacentrale in de haven van Gent met als brandstof onder meer houtpellets, geselecteerd biomassa-afval en korteomloophout en met een maximaal vermogen van 230MW (afschrijvingstermijn in de OT-berekening van 15 jaar) en **1** voor een conversie van een steenkoolcentrale naar een biomassacentrale in Genk met als brandstof houtpellets en een maximaal elektrisch vermogen van 600MW² (afschrijvingstermijn in de OT-berekening van 10 jaar).

Impact op de certificatenmarkt en de marktprijs voor certificaten en de impact op de meest recente prognose voor de groenestroomproductie en de quotadoelstellingen

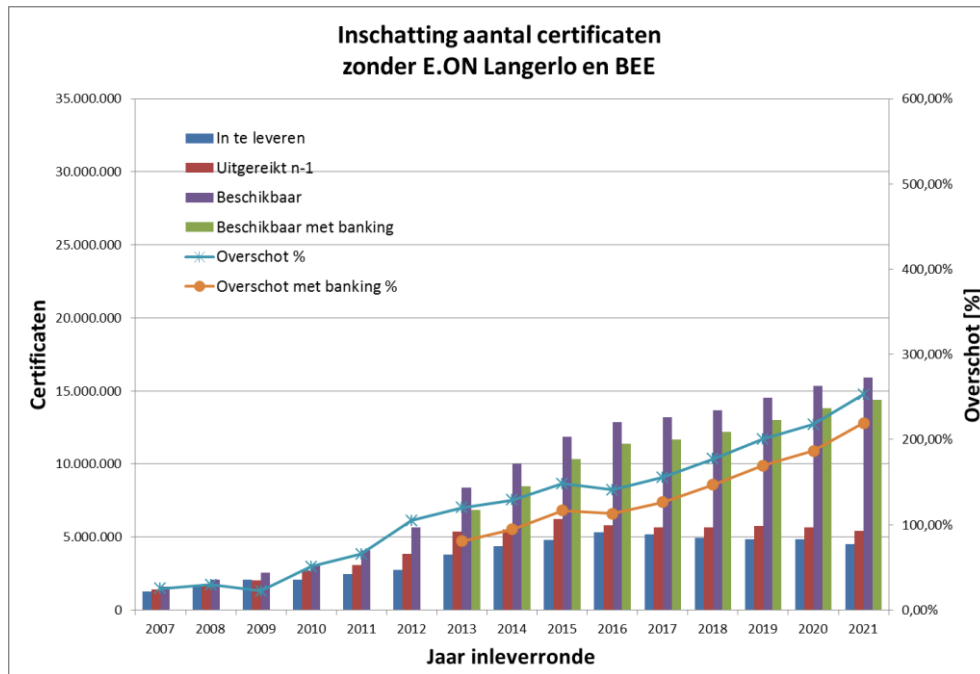
Hieronder wordt schematisch de impact van de voorgestelde installaties op de certificatenmarkt en de quotadoelstellingen weergegeven. We hanteren hierbij vier scenario's, van een scenario waarbij geen van beide installaties daadwerkelijk certificaatgerechtigd (BAU-scenario zoals hierboven weergegeven in figuur 2) zal worden tot een mogelijke cumulatieve impact bij bouw en exploitatie van beide projecten.

¹ Ministerieel besluit van 30 september 2013 houdende vastlegging van een voorlopige bandingfactor voor de biomassa-installatie "BEE Power Gent" en ministerieel besluit van 25 oktober 2013 houdende vastlegging van een voorlopige bandingfactor voor de biomassa-installatie "E.ON Langerlo"

² Waarvan 519MW uit hernieuwbare energiebronnen.

1. Scenario zonder BEE Power Gent en E.ON Langerlo

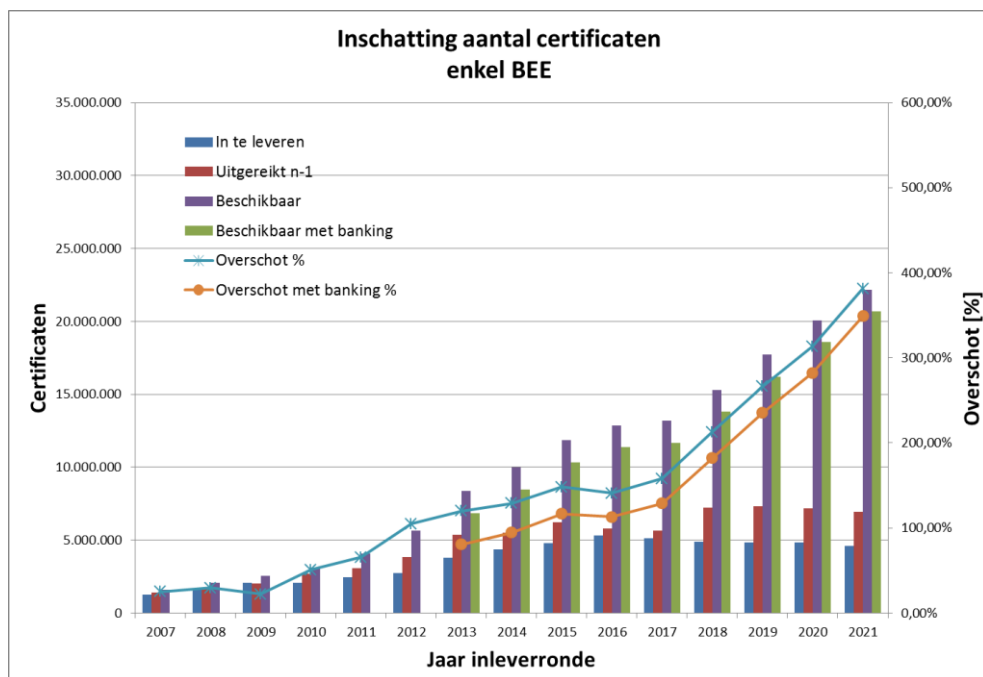
In dit scenario worden geen bijkomende certificaten op de markt gebracht.



2. Scenario met enkel BEE Power Gent (startdatum GSC vanaf 1/1/2017)

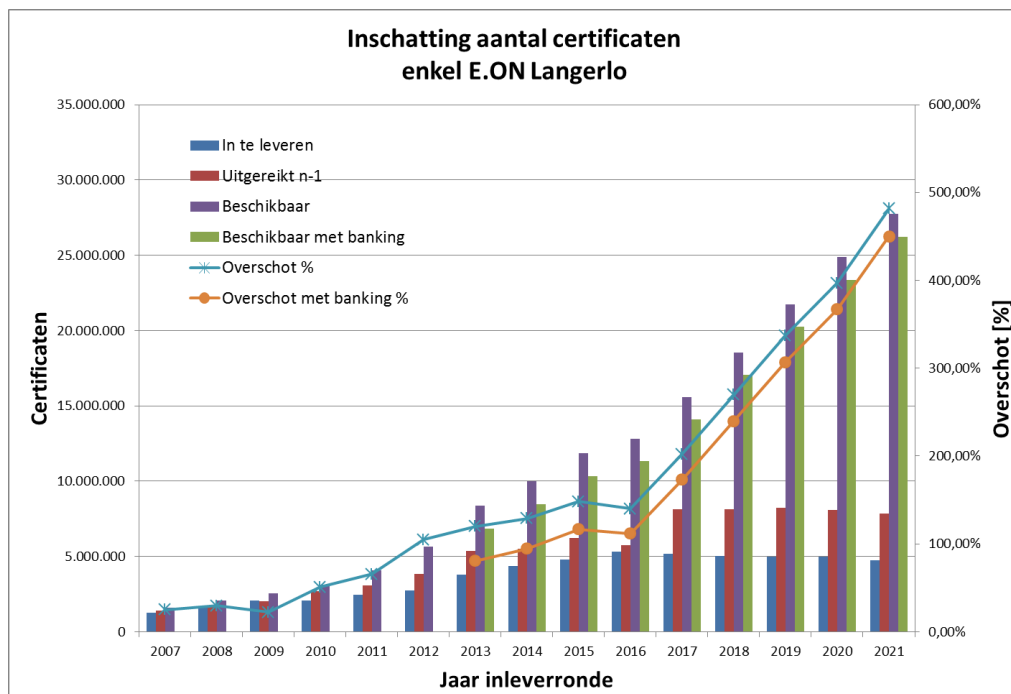
In dit scenario wordt enkel de nieuwe installatie BEE Power Gent in productie genomen, waarbij er bij vollast jaarlijks ongeveer 1.650.000 GSC³ worden uitgekeerd en blijven de overige omstandigheden ongewijzigd.

³ Berekend via de formule (% aanvaardbare GSC)[%] * bruto vermogen[MW] * aantal draaiuren [h] = aantal GSC/jaar en afgerond tot op de dichtstbijzijnde 50.000 certificaten



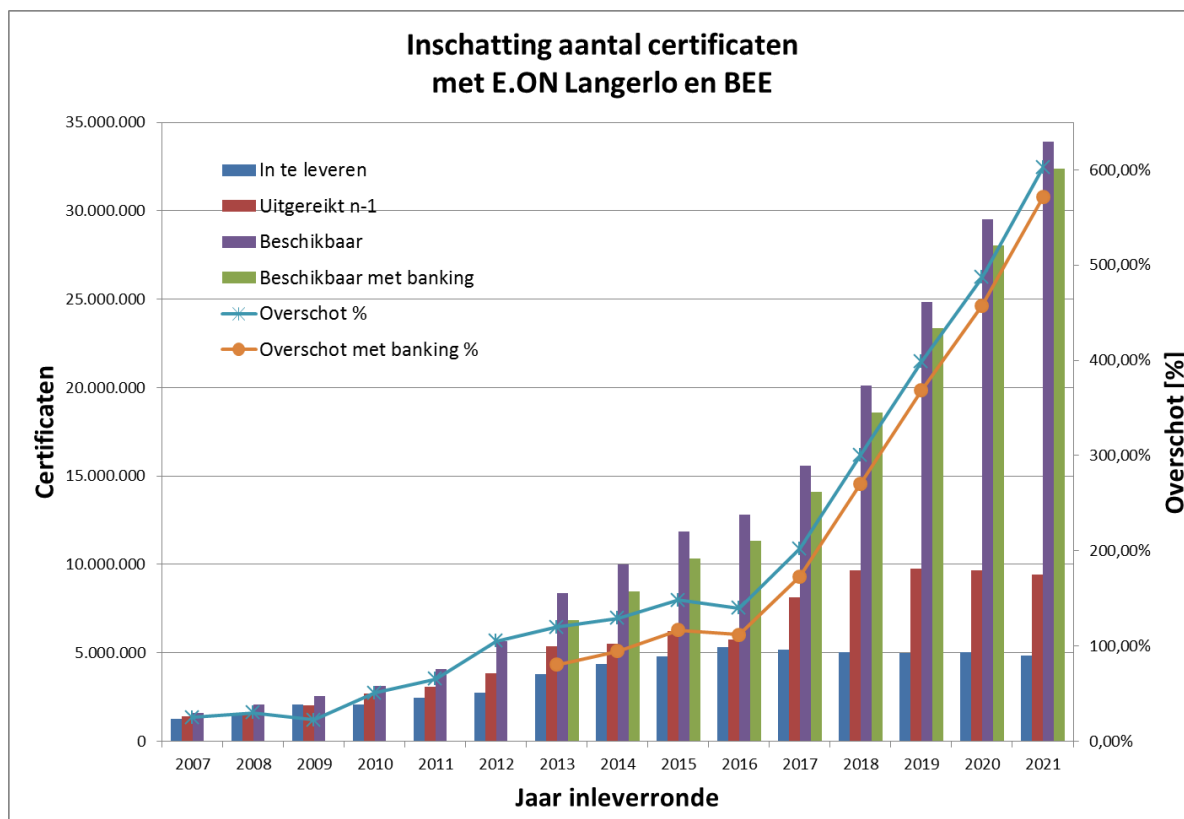
3. Scenario met enkel E.ON Langerlo (startdatum GSC vanaf 1/1/2016)

In dit scenario wordt enkel de geconverteerde installatie E.ON Langerlo in productie genomen, waarbij er bij vollast jaarlijks ongeveer 2.500.000 GSC worden uitgekeerd en blijven de overige omstandigheden ongewijzigd.



4. Scenario met E.ON Langerlo én BEE Power Gent

In dit scenario worden zowel de nieuwe installatie BEE Power Gent en de geconverteerde installatie E.ON Langerlo in productie genomen, waarbij er bij vollast jaarlijks ongeveer 4.150.000 GSC worden uitgekeerd en blijven de overige omstandigheden ongewijzigd.



Wegens het reeds bestaande overschot op de certificatenmarkt, wordt in geen enkele van de bestudeerde scenario's een bijkomende impact op de marktprijs van de groenestroomcertificaten vanuit het perspectief van het grootste deel van de groenestroomproducenten verwacht, rekening houdende met het feit dat deze momenteel reeds voor een overgroot deel aan minimumprijs aan de netbeheerders verkocht worden. Zonder bijkomende maatregelen om het certificatenoverschot terug te dringen, valt te verwachten dat deze trend zich verder zal doorzetten. De waarde die de meeste producenten ontvangen blijft bij ongewijzigde omstandigheden in de eerste plaats dus gerelateerd aan de voor hun certificaten geldende minimumwaarde, zoals bepaald in artikel 7.1.6, §1 van het Energiedecreet.

Voor de bilateraal verhandelde groenestroomcertificaten wordt door de VREG in haar laatste rapport een dalende prijs vastgesteld⁴. Bijkomende productiecapaciteit zal de druk op de prijzen verder verhogen. Deze veronderstelde daling is echter moeilijk te kwantificeren en afhankelijk van verscheidene factoren (bvb. de manier waarop de netbeheerders deze certificaten terug op de markt brengen, het effect van banking, enz.).

Een stakeholder merkte ook op dat een verplichting zou kunnen worden ingevoerd om de certificaten die door de netbeheerders worden aangeboden minimaal aan 93€ te verkopen. Deze optie wordt verder toegelicht, onder "Beleidsopties ter vermindering van de certificatenoverschotten".

⁴ "Aantal bilateraal verhandelde groenestroomcertificaten en gemiddelde prijs", 3 januari 2014
<http://www.vreg.be/maandelijkse-statistieken-groene-stroom>, laatst geconsulteerd op 24 januari 2014

Quotumpad warmte-krachtkoppeling

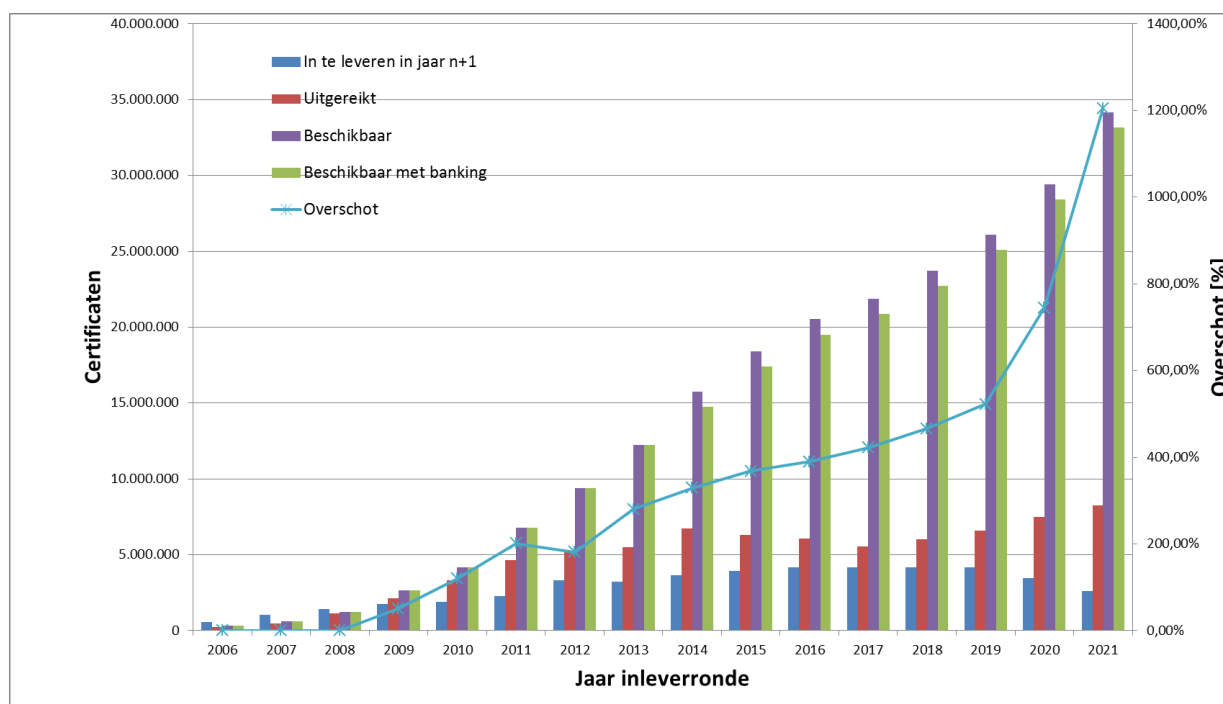
Figuur 3 geeft een overzicht van de voorbije en verwachte evoluties inzake de beschikbaarheid van warmte-krachtcertificaten. Deze cijfers hebben betrekking op het jaar van productie, met uitzondering van de in te leveren certificaten, die ingediend moeten worden op 31 maart van het erop volgende jaar.

Voor deze cijfers werd uitgegaan van de laatst beschikbare prognosestudie uitgevoerd door VITO [VITO, 2011], waarbij op aangeven van VITO zelf het potentieel aan ORC op hout verder werd verlaagd. De aanvankelijk vooropgestelde toename van het vermogen met 80 MW_e tegen 2020 wordt momenteel als onrealistisch ingeschat, gezien er tot op heden nog geen enkele beweging op deze markt wordt vastgesteld.

Het bestaande overaanbod aan warmte-krachtcertificaten van ca. 380% is reeds substantieel en er wordt verwacht dat dit nog verder zal stijgen tot meer dan 1000% tegen 2020. De stijging in het overschot aan warmte-krachtcertificaten wordt veroorzaakt door een aantal te verwachten vervangingen van bestaande installaties en het ingeschatte potentieel door VITO voor de bouw van nieuwe installaties. De afwijking ten opzichte van het vorige rapport (Rapport VEA 2013/2, deel 3) is te verklaren door een nieuwe inschatting voor het aantal uit te reiken warmte-krachtcertificaten voor de bestaande installaties, op basis van recentere gegevens van VREG.

Om tot een marktwaarde van 35 euro te komen zullen dus **ook voor de warmte-krachtcertificaten bijkomende structurele maatregelen nodig zijn.**

Figuur 3: Overzicht van voorbije en verwachte evoluties de beschikbaarheid van warmte-krachtcertificaten in functie van het jaar van productie



Beleidsopties ter vermindering van de certificatenoverschotten

Zoals hierboven weergegeven, hebben zowel het groenestroom- als het warmtekrachtcertificatensysteem te kampen met een structureel overschot, *dat het behalen van een correcte marktwaarde (cf. bandingdeler) voor de respectievelijke certificaten sterk in de weg staan*. Hieronder wordt een overzicht gegeven van een aantal maatregelen die kunnen bijdragen aan een herstel van de marktprijzen voor groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten.

Verhoging van de quota

Een verhoging van de quota leidt rechtstreeks tot een verhoging van het aantal in te leveren certificaten. Enerzijds kan het overschot hierdoor afnemen, anderzijds creëert dit een verhoogde vraag met - naar verwachting - een positief effect op de prijsontwikkeling.

Een quotumverhoging kan zowel eenmalig als structureel zijn. Een eenmalige quotumverhoging kan afgestemd worden op het huidige overschot en bijgevolg op korte termijn een marktherstel initiëren. Anderzijds brengt dit een zware belasting met zich mee voor leveranciers en verbruikers en zal op termijn waarschijnlijk een verdere afstemming nodig zijn op latere evoluties in het aanbod aan certificaten. Een structurele quotumverhoging kan het wegwerken van het meeraanbod spreiden over een zekere periode. De certificatenmarkt zal hierbij weliswaar langer met een substantieel overschot blijven kampen, maar anderzijds wordt de financiële last waarmee een quotumverhoging gepaard gaat, uitgespreid. In combinatie met de verlengde geldigheidsduur van de certificaten kan het uitzicht op een toekomstige vraag naar certificaten relatief snel een prijsverhogend effect veroorzaken, zij het dat daarbij rekening gehouden moet worden met de verdiscontering van de certificaten 'in portefeuille'.

Beperking aantal steungerechtigden

Een beperking van het aantal certificaatgerechtigde categorieën kan vermijden dat bijkomende installaties binnen die categorieën het aantal uit te keren certificaten verder kan doen toenemen. We onderscheiden hierbij een aantal situaties, m.n. i) de uitkering van certificaten aan productie-installaties, ter uitvoering van een wettelijke verplichting, ii) de categorieën waarvoor de onrendabele top enerzijds zeer hoog of anderzijds zeer laag (of zelfs negatief) is en iii) de categorieën waarvoor om andere redenen een schrapping opportuun lijkt.

Voor stedenbouwkundige vergunningsaanvragen of meldingen vanaf 1 januari 2014 moet elke nieuwe woning, kantoor en school in Vlaanderen een minimum hoeveelheid energie halen uit hernieuwbare bronnen. Artikel 7.1.1, §2, tweede lid van het Energiedecreet stelt: "In afwijking van het eerste lid kent de VREG geen groenestroomcertificaten toe voor de opwekking van elektriciteit uit zonne-energie op het dak van kantoor-, school en woongebouwen wanneer voor het gebouw vanaf 1 januari 2014 een melding gedaan wordt of de stedenbouwkundige vergunning, vermeld in artikel 4.2.1, 1°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wordt aangevraagd en voor de in die melding of vergunning vervatte werken de EPB-eisen bij nieuwbouw van toepassing zijn.". Voor PV-projecten die ter uitvoering van deze verplichting worden gerealiseerd, zullen dus geen certificaten meer kunnen worden uitgekeerd. Naar analogie hiermee zouden ook andere productie-installaties die gebouwd worden n.a.v. een Europese, Belgische of Vlaamse verplichting niet langer certificaatgerechtigd kunnen zijn. Dit vereist een aanpassing van de bestaande regelgeving en een overgangsperiode moet voorzien worden voor bestaande installaties.

Een aantal categorieën zouden geschrapt kunnen worden uit opportuniteitsoverwegingen. Zo is het mogelijk de representatieve projectcategorieën met een zeer hoge onrendabele top te schrappen, gezien deze een onrendabele uitbating kennen en er dus enkel andere dan louter economische motieven kunnen spelen indien men alsnog een project binnen deze categorie wenst te realiseren. Omgekeerd kunnen de representatieve projectcategorieën met een negatieve onrendabele top geschrapt worden, gezien de uitbating (bij gelijkblijvende omstandigheden) hier sowieso rendabel gebeurt, ook zonder steun. Voor innovatieve technologieën met een zeer hoge onrendabele top, kan bekeken worden of steun via andere mechanismen niet eerder aangewezen is (zoals bvb. rechtstreekse subsidiëring vanuit de algemene middelen).

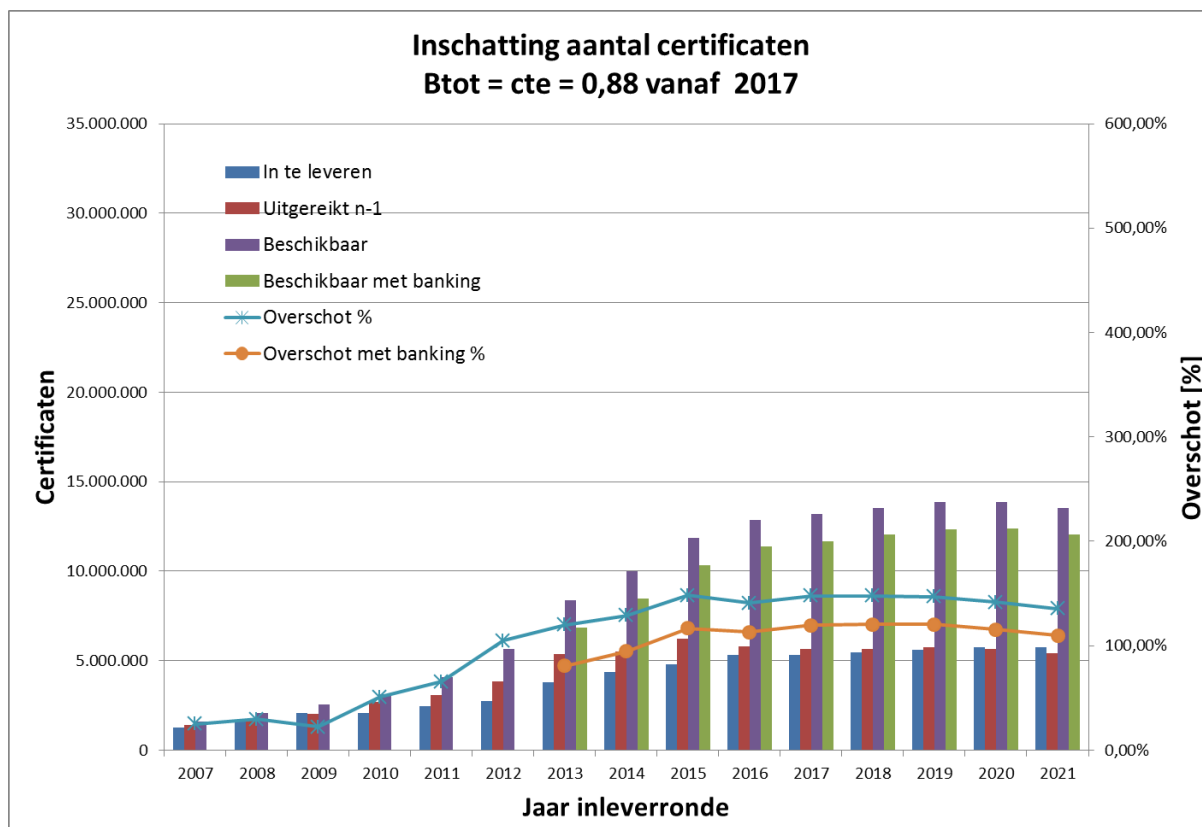
Een laatste optie is het schrappen van projectcategorieën uit andere technische-, economische- of opportuniteitsoverwegingen (bvb. het bereiken van de gewenste technologiemix). Dit kan voor zowel de representatieve als de niet-representatieve categorieën. Deze schrappingen kunnen tijdelijk of permanent zijn. Flankerende kosten-reducerende maatregelen bijvoorbeeld, kunnen projecten binnen bepaalde technologietypes op termijn terug binnen de scope van ondersteuning via de certificatenmechanismen brengen.

De impact op de certificaten markt is dan afhankelijk van het resterende (technisch) potentieel van die categorie, de uitwerking in de tijd van de schrapping en de desbetreffende onrendabele top.

Bij de positief geëvalueerde aanvragen voor nieuwe projectcategorieën kan bovenstaande mee in overweging genomen worden, als deel van de opportuniteitsbeoordeling.

Minimale Btot

Een minimale waarde voor Btot leidt ertoe dat, indien deze hoger is dan de reële Btot waarmee op dat moment gerekend wordt, het aantal certificaten dat ingediend moet worden door de leveranciers hoger is. In dit opzicht komt dit dus overeen met een verhoging van de quota. Btot wordt enkel gebruikt bij de bepaling van de in te leveren groenestroomcertificaten, en kan dus niet gebruikt worden ter remediëring van het overschot aan warmte-krachtcertificaten.



Bij de certificatenhervorming werd uitgegaan van een verbetering van de kostenefficiëntie, hetgeen zich zou vertalen naar een nieuw gemiddeld steunniveau van 0,88 certificaat per MWh. Ondertussen werd vastgesteld dat de hervorming in de praktijk een groter effect heeft, waardoor nog minder certificaten op de markt (zullen) komen.

Vermindering van de vrijstellingen

De quotumverhoging die werd doorgevoerd in de laatste wijziging van het Energiedecreet werd voor een deel teniet gedaan door de verhoging van de vrijstellingen die gegeven werden aan grotere afnemers. Een vermindering van de vrijstellingen verhoogt automatisch het aantal in te leveren certificaten en zal als dusdanig een gunstig effect hebben op het structureel overschot.

Verdergaande banking

Uit bovenstaande figuur blijkt dat de 'banking' van 1.500.000 groenestroomcertificaten en 1.000.000 warmte-krachtcertificaten niet voldoende zijn om de beschikbare certificaten tot een voldoende laag niveau terug te dringen. Een verhoogd aantal certificaten dat via banking van de markt wordt gehouden, kan eventueel een sterker effect op de certificatenmarkt bewerkstelligen. In tegenstelling tot een structurele verhoging van de quota (zie hierboven) of certificaten definitief uit de markt weren (zie verder), houdt deze optie uiteindelijk het terug in de markt zetten van de certificaten in. Een groot aantal certificaten dat tijdelijk gebankt wordt, betekent bijgevolg ook een groot aantal certificaten dat op een bepaalde termijn terug beschikbaar komt. Dit kan, in combinatie met de verlengde geldigheidsduur, een prijsdrukkend effect hebben. Anderzijds kunnen een groot deel van de kosten die gepaard gaan met deze operatie gerecupereerd worden wanneer de certificaten opnieuw verkocht worden, eventueel zelfs aan een prijs die hoger ligt dan de minimumprijs.

Opkoop zonder terugplaatsing

Waar bij banking een hoeveelheid certificaten slechts tijdelijk van de markt wordt gehouden, is het ook mogelijk om een hoeveelheid certificaten aan te kopen zónder ze op een later tijdstip terug op de markt te plaatsen. Dit brengt een beduidend hogere totale kost met zich mee, maar levert anderzijds een verhoogde zekerheid op voor de eigenaars van groenestroomproductie- en warmtekrachtkoppelinginstallaties, gezien zij geen rekening moeten houden met de herintroductie op een later tijdstip.

Verlaging van de maximale bandingfactor

Het Energiebesluit legt vast dat de minister in het kader van de validatie van de bandingfactoren jaarlijks de maximale bandingfactor bepaalt voor projecten met een startdatum in het jaar erop. Een beperking van de maximale bandingfactor zou dus automatische en effect sorteren op het aantal uit te keren certificaten aan nog te bouwen installaties.

Hierbij dient opgemerkt dat dergelijke maatregel een impact zal hebben op het aantal installaties dat gebouwd zal worden en de doelstelling inzake hernieuwbare energie meer dreigt in het gevaar gebracht te worden, naarmate de maximale bandingfactor lager wordt gelegd. Voor een significant aantal projectcategorieën bevindt de bandingfactor zich momenteel immers reeds op het huidige maximum (1), of er dicht bij. Een verlaging zou de ontwikkelaar tot een keuze dwingen van onrendabele uitbating of annulatie van het nog te bouwen project.

Er moet in dergelijk geval ook over gewaakt worden dat deze beperking de investeringszekerheid niet schaadt door het invoeren van een stop-and-go beleid in de praktijk.

Reacties stakeholders

Uit de reacties van de stakeholders die door het VEA werden ontvangen blijkt in de eerste plaats dat bovenvermelde opties in de meeste gevallen sterke voor- en tegenstanders kennen. Een overzicht van deze reacties wordt in het reactiedocument als bijlage bij dit rapport gepubliceerd.

Door een aantal stakeholders worden ook bijkomende opties geïdentificeerd. Deze worden hieronder kort weergegeven en zullen bij de volgende ontwerpversie van dit evaluatiedocument (voorzien voor publicatie in de eerste helft van 2014) opnieuw mee opgenomen worden en ter consultatie aan de andere stakeholders worden voorgelegd.

Bijkomende optie: minimumprijs bij verkoop door netbeheerders

Er wordt door een stakeholder aangeraden een verplichting in te voeren waarbij de netbeheerders de aan minimumprijs opgekochte certificaten niet terug op de markt mogen brengen onder de prijs van 93€/GSC en 27€/WKC. Hierdoor zal de marktprijs per definitie naar dit niveau stijgen. Het aanbod onder deze prijzen is immers te klein voor het jaarlijkse quotum. Het zal de instroom van certificaten bij de netbeheerders beperken. De langere betalingstermijn bij de netbeheerders maakt de bilaterale markt dan een aantrekkelijker optie.

Deze optie lost het huidig bestaande certificatenoverschot evenwel niet op. Ze biedt enkel een perspectief op een hogere marktwaarde van de certificaten. De optie grijpt niet in op het aantal certificaten op de markt of de hoogte van de inleververplichting.

Bijkomende optie: afstappen van het marktmechanisme

Enkele stakeholders pleiten voor een radicale hervorming van de ondersteuningsmechanismen, waarbij afgestapt wordt van op marktmechanismen gebaseerde certificatensteun. In een correct functionerende markt leidt een overschot onvermijdelijk tot een prijsdaling. Indien men op een risicoloze manier via stabiele steun de ontwikkeling van groene stroom wil stimuleren, gebeurt dit beter niet in een marktomgeving, maar via een mechanisme dat het inkomen van de investeerder de nodige stabiliteit geeft.

Zo wordt bvb. investeringssteun als een alternatief voor de certificatenmechanismen (een vorm van exploitatiesteun) gezien.

Er moet ook in dergelijk scenario over gewaakt worden dat deze beperking de investeringszekerheid niet schaadt door het invoeren van een stop-and-go beleid. De certificatenmechanismen werden net grondig hervormd, waarbij onder meer de principes van de eindigheid en de banding van de steun reeds grote veranderingen in het investeringslandschap teweeg brachten.

Bijkomende optie: aanvullende ondersteuning via de algemene middelen

Gezien het grote maatschappelijke belang en de maatschappelijke impact van een transitie naar groene energie, moet volgens bepaalde stakeholders de vraag gesteld worden of de kosten hiervan enkel door de elektriciteitsverbruikers moeten gedragen worden. Deze transitie en het eraan gekoppelde beleid overstijgt de pure consumptie van elektriciteit en in die zin zou het gerechtvaardigd zijn om de meerkost ervan deels of volledig uit de algemene middelen te halen. Deze kostenverschuiving is noodzakelijk omdat de cascadeaanrekening via de elektriciteitsfactuur een negatieve impact kan hebben op de gezinnen en de concurrentiepositie van professionele gebruikers.

In de mate dat de certificaten niet langer doorgerekend worden, maar via de algemene middelen worden gefinancierd, creëert dit volgens het VEA voor de producenten geen al te grote investeringsonzekerheid (tenminste, in zoverre er politieke garanties gegeven worden over de middelen die hiervoor ter beschikking zullen staan). De vraag moet dan wel gesteld worden of steun via de certificatenmechanismen dan nog wel de aangewezen methode is om de exploitatiesteun te financieren. De switch van exploitatiesteun naar bvb. investeringssteun zou alleszins een grotere systeemshock met zich meebrengen.