



Advies

Een lift naar genoeg groene energie?



Brussel, 4 december 2017

Adviesvraag: Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de aanpassing van de groenestroomdoelstellingen, de WKK-doelstellingen en de energieheffing

Adviesvrager: Bart Tommelein

Ontvangst adviesvraag: 18 oktober 2017

Adviestermijn: 10 dagen (gerespecteerd met een voorlopig briefadvies)

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 4 december 2017

Contactpersoon: Annemie Bollen - abollen@serv.be

Inhoud

Inhoud	3
Samenvatting	4
Advies	6
1 Inleiding	6
1.1 Situering adviesvraag	6
1.2 Inhoud van het advies	7
2 Uitgangspunten van het advies	7
2.1 Zorg voor sluitende rekeningen	7
2.2 Wees voorbereid op minder optimistische scenario's	8
3 Doel hernieuwbare energie 2020	11
3.1 Analyse: kloof tot doel is wellicht veel groter	11
3.2 Dicht kloof liefst met interne maatregelen en benader doelgroepen zorgvuldig	15
3.3 Maak werk van flexmex	19
3.4 Calculeer sluitstuk Belgische lastenverdeling in	20
3.5 Schep klaarheid over boete en post-2020-regime	21
4 Certificatenoverschotten	22
4.1 Analyse: overschotten dalen (genoeg?)	22
4.2 Schuif WKC-overschot niet door naar de toekomst	26
4.3 Let op voor mogelijke nieuwe GSC-overschotten	27
5 Energiefonds en financiering energietransitie	30
5.1 Analyse: energiefonds heeft alleen in optimistisch scenario genoeg middelen	30
5.2 Voorzie extra middelen om kloof te sluiten en geen kosten door te schuiven	35
5.3 Vergelijk financieringspistes en bereid toekomstgerichte financiering voor	36
5.4 Voorzie enveloppe voor energiebesparing, warmte, andere projecten	38
5.5 Werk aan structurele factuurverlaging	38
6 Modaliteiten van de heffing	40
6.1 Analyse: energieheffing verlaagt sterk	40
6.2 Maak een ruime RIA (reguleringsimpactanalyse)	41
6.3 Herbekijk definitie residentiële afnemer en maandelijks karakter heffing	43
Referentielijst	45
Lijst met figuren	46

Samenvatting

De rekening klopt niet helemaal, zegt de SERV in dit advies over de energieheffing, de certificatschulden en de groene energiedoelen. De Vlaamse regering veronderstelt dat haar plannen voor zonne-energie, windenergie en groene warmte Vlaanderen een lift zullen geven tot aan de hernieuwbare energiedoelen voor 2020 en dat de lagere energieheffing en de hogere bijdrage voor groene stroom dat kunnen betalen. Maar die 'lift' naar de hernieuwbare energiedoelstelling lijkt te optimistisch. De afstand tot doel is wellicht veel groter dan de Vlaamse Regering veronderstelt en de kosten hoger. Dat kan in 2020 zorgen voor tekorten tot 700 mio euro. Volgens de Vlaamse vakbonden en werkgevers moet Vlaanderen voorbereid zijn op die minder optimistische scenario's. Extra maatregelen én middelen moeten zorgen dat de rekeningen blijven kloppen. De Vlaamse regering mag die kosten niet naar de volgende legislatuur doorschuiven en moet die nu incalculeren. Ook vraagt de SERV meer inspanningen om de financiering van het energiebeleid toekomstgerichter te maken, onder meer door andere financieringspistes dan via de elektriciteitsfactuur te onderzoeken. Een meer uitgewerkt doelgroepenbeleid moet zorgvuldiger inspelen op wat investeerders in hernieuwbare energie hindert en motiveert.

De SERV vindt dat de 2020-doelstelling voor hernieuwbare energie gehaald moet worden en dat de financiering moet kloppen. Ook moet het beleid voorbereid zijn op minder optimistische scenario's waarin de kloof tot de doelstelling en de kosten groter zijn dan verwacht. De voorstellen van de Vlaamse regering rond de verlaagde energieheffing en verhoogde quota voor groene stroom voldoen volgens de SERV nog niet aan deze voorwaarden.

Haalt Vlaanderen de hernieuwbare energiedoelstelling in 2020?

Vlaanderen moet bijkomende maatregelen nemen om de groene energiedoelstelling in 2020 te halen. Eerst en vooral moet extra ingezet worden op interne maatregelen. Eerder dan verantwoordelijkheden te verdelen, moet het doelgroepenbeleid zorgvuldiger inspelen op wat de diverse types investeerders echt hindert of motiveert om te investeren in hernieuwbare energie. De instrumentenmix moet bijgesteld worden om de subdoelen uit het Energieplan 2020 zo effectief en efficiënt mogelijk te realiseren.

Naast bijkomende interne maatregelen moet ook dringend werk gemaakt worden van flexibiliteitsmechanismen. De tijd tot 2020 is te kort en de kloof tot de doelstelling te groot om de hernieuwbare energiedoelstelling volledig intern te realiseren. Door statistische overdrachten uit het buitenland te kopen, kan Vlaanderen de resterende kloof relatief kostenefficiënt dichten.

Die kloof tot de doelstelling zou in bepaalde scenario's tot bijna 8 keer groter kunnen zijn dan de Vlaamse regering veronderstelt (10.961 GWh in plaats van 1.418 GWh). Dat kan omdat de subdoelen uit het Energieplan 2020 wellicht niet gerealiseerd worden én omdat Vlaanderen nog extra verplichtingen kan krijgen bovenop de huidige Vlaamse doelstelling. Dat laatste kan nodig zijn om de Belgische lastenverdeling sluitend te maken. Die lastenverdeling werkt met absolute doelen en realiseert de 13% hernieuwbare energie in België alleen maar bij een zeer laag energieverbruik. Bespaart Vlaanderen niet genoeg energie – en dat lijkt het geval – dan zijn wellicht bijkomende maatregelen of flexibiliteitsmechanismen nodig.

Worden de certificatenschulden opgelost?

De maatregelen van de Vlaamse Regering zijn wellicht voldoende om de groene stroomcertificatenoverschotten tegen 2020 af te bouwen. De overschotten aan warmtekrachtcertificaten (WKC) daarentegen blijven in de plannen van de Vlaamse Regering nog tot na 2026 bestaan. De SERV vraagt om ook die WKC-overschotten vóór 2020 af te bouwen en om erover te waken dat de groene stroomcertificatenoverschotten (GSC-overschotten) niet opnieuw toenemen. In ieder geval mogen er geen kosten naar de toekomst doorgeschoven worden. Anders komen ze bovenop de kosten om bij een gemist 2020-doel de doelen alsnog te halen en de kosten van toekomstige inspanningen voor de ruimere energietransitie. Een opeenstapeling van kosten in de toekomst is niet gewenst omwille van de tariefschokken die dat veroorzaakt.

Volstaat de verlaagde energieheffing?

De middelen van de verlaagde energieheffing lijken in een optimistisch scenario voldoende om het 2020-verhaal sluitend te maken. De middelen zijn dan voldoende om de GSC-overschotten en de WKC-overschotten op te lossen én om de aangekondigde kloof van 1418 GWh tot de 2020-doelen te dichten met interne maatregelen of met flexibiliteitsmechanismen.

De middelen van de verlaagde energieheffing lijken evenwel onvoldoende als de optimistische prognoses van de Vlaamse regering niet bewaarheid worden, hetgeen heel waarschijnlijk is. Extra financiële ruimte is nodig omdat de kloof naar de doelstelling wellicht groter zal zijn dan voorzien en de kosten hoger. Ook zijn extra middelen nodig voor de financiering van beloftevolle pistes ter ondersteuning van de energie- en klimaattransitie. Afhankelijk van het veronderstelde scenario kan het verwachte tekort in 2020 oplopen tot 700 mio euro.

De zoektocht naar financiële ruimte voor tegenvallers en opportuniteiten moet kaderen in een breder perspectief waarbij diverse pistes vergeleken worden en een toekomstgericht sluitend financieringskader wordt voorbereid. Centraal daarin staat de zoektocht naar andere financieringspistes dan via de elektriciteitsfactuur.

Tot slot is een ruimere reguleringsimpactanalyse (RIA) nodig om de effecten van de verlaagde en hervormde energieheffing goed te kunnen inschatten, in het bijzonder voor enkele kleine verbruikers op midden- en hoogspanning die meer zullen moeten betalen dan voorheen. Daarbij moet ook bekeken worden of de definitie van residentiële afnemer en de maandelijkse aanrekening van de heffing wel operationaliseerbaar zijn.

De Vlaamse Regering is optimistisch en hoopt dat Vlaanderen haar hernieuwbare energiedoelstelling in 2020 kan halen en dat de lagere energieheffing dat kan betalen. Die 'lift' naar de doelstelling is onzeker, zegt de SERV. De afstand tot de doelstelling kan veel groter zijn dan de Vlaamse Regering veronderstelt en de kosten veel hoger. In tegenvallende scenario's kunnen in 2020 tekorten tot bijna 700 mio euro ontstaan. Volgens de Vlaamse vakbonden en werkgevers moet Vlaanderen voorbereid zijn op die minder optimistische scenario's. Extra maatregelen én middelen moeten zorgen dat de rekeningen blijven kloppen.

Advies

1 Inleiding

1.1 Situering adviesvraag

De Vlaamse regering kondigde recent veranderingen aan van het hernieuwbare energiebeleid en de financiering ervan (zie overzicht in achtergrondrapport). Die komen erop neer dat de Vlaamse regering

- de **energieheffing** sterk verlaagt en hervormt. Volgens de Vlaamse regering zijn de certificatenkosten minder hoog dan aanvankelijk gedacht waardoor de energieheffing zou kunnen dalen. In navolging van de uitspraak van het grondwettelijk hof¹ wordt het onderscheid tussen verbruikerscategorieën vervangen door een differentiatie naar het spanningsniveau waarop de klant is aangesloten op het elektriciteitsnet (laagspanning, middenspanning en hoogspanning) en het type netgebruiker (professioneel, niet professioneel of beschermde klant). De verlaging van de energieheffing geldt voor de meeste afnemers met uitzondering voor enkele zeer kleine verbruikers op middenspanning en hoogspanning die meer zullen betalen.
- de certificaten**overschotten** verder afbouwt met de inkomsten van de oude heffing, de inkomsten van de nieuwe heffing en door quotumstijgingen voor groene stroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten.
- meer dan vroeger rekent op zonnepanelen, windturbines en biogasinstallaties en minder op biomassa-installaties om de Vlaamse **2020-doelstelling** voor hernieuwbare energie te benaderen. De Vlaamse regering voorspelt een kloof van 1.418 GWh tot de doelstelling.
- de **steun** aan groene energieprojecten verandert. In plaats van 15 jaar certificatensteun krijgen nieuwe grootschalige PV's 10 jaar steun en windturbines 20 jaar. Ook vermindert de veronderstelde zelfafname voor grootschalige PV-installaties van 65% naar 60%. De verlenging van de certificatensteun voor bestaande installaties wordt duidelijker en uniformer geregeld. Ook komt er investeringssteun voor kleinschalige windturbines en batterijen. Op 26 september 2017 ontving de SERV een adviesvraag over een ontwerpbesluit met deze wijzigingen aan de certificatensteun².

Op 18 oktober 2017 ontving de SERV een adviesvraag over een ontwerp tot wijziging van het energiedecreet. Daarin worden de energieheffing en de quota voor groene stroom- en warmtekrachtkoppelingcertificaten aangepast. De adviestertermijn bedroeg 10 dagen. In een briefadvies van 30 oktober 2017 gaf de SERV aan dat de adviestertermijn van 10 dagen niet toeliet om het dossier grondig te onderbouwen en te overleggen en dat de raad zijn uitgebreid advies tegen midden november 2017 zou overmaken.

¹ [Grondwettelijk Hof](#). Arrest nr. 83/2017 van 22 juni 2017.

² [Advies](#) SERV, Mineraad. In dat advies spreken de raden zich over de techniciteit van de voorstellen niet uit.

1.2 Inhoud van het advies

In dit advies bespreekt de SERV de voorgestelde wijzigingen aan het energiedecreet evenals het bredere kader van de subdoelstellingen zoals vastgelegd door de Vlaamse regering in het 'Energieplan 2020' op 6 oktober 2017. Volgens de SERV moeten de rekeningen in euro's en in GWh kloppen en moeten ze blijven kloppen ook in minder optimistische scenario's (deel 2). De SERV vraagt daarom om

- passende interne maatregelen én flexibiliteitsmechanismen in te zetten om de doelstelling voor hernieuwbare energie in 2020 te halen (deel 3)
- de certificatenoverschotten tijdig aan te pakken (deel 4)
- de financiering op korte termijn sluitend te maken en te houden en om te werken aan een toekomstgerichte financiering (deel 5)
- te zorgen dat de aangepaste heffing geen ongewenste effecten veroorzaakt (deel 6).

Ter onderbouwing van dit advies maakte het SERV-secretariaat een achtergrondrapport met een nadere analyse van o.a. de afstand tot de doelstelling en de financiering van het hernieuwbare energiebeleid. Dit achtergrondrapport valt volledig onder de verantwoordelijkheid van het SERV-secretariaat en kan op geen enkele wijze toegeschreven worden aan de Raad, een organisatie vertegenwoordigd in de Raad of een lid van de Raad. De SERV roept de Vlaamse regering op om de analyse van het SERV-secretariaat nader te verfijnen.

2 Uitgangspunten van het advies

De SERV vindt dat Vlaanderen de 2020-doelstelling voor hernieuwbare energie moet halen en dat de financiering moet kloppen (2.1). Ook moet het beleid voorbereid zijn op minder optimistische scenario's waarin de kloof tot de doelstelling en de kosten groter zijn dan verwacht (2.2).

2.1 Zorg voor sluitende rekeningen

De 2020-doelstelling voor hernieuwbare energie moet gehaald worden en de financiering van de steunmechanismen moet kloppen. De rekeningen in GWh én in € moeten dus sluitend zijn (Volgens de SERV is aan de voorwaarden voor een 'sluitende certificatenrekening' nog niet voldaan omdat

- het nog onduidelijk is of en hoe Vlaanderen de 2020-doelen zal realiseren (cf. analysedeel 3.1) en de bredere energie- en klimaattransitie zal voorbereiden;
- de kosten van de WKC-overschotten deels doorgeschoven worden naar de toekomst (cf. analysedeel 4.1).
- de inkomsten van het energiefonds wellicht niet zullen volstaan om in de toekomst de benodigde uitgaven te financieren (cf. analysedeel 5.1), o.a. gezien de sterk verlaagde energieheffing (cf. analysedeel 6.1).

Figuur 1).

Volgens de SERV is aan de voorwaarden voor een 'sluitende certificatenrekening' nog niet voldaan omdat

- het nog onduidelijk is of en hoe Vlaanderen de 2020-doelen zal realiseren (cf. analysedeel 3.1) en de bredere energie- en klimaattransitie zal voorbereiden;
- de kosten van de WKC-overschotten deels doorgeschoven worden naar de toekomst (cf. analysedeel 4.1).
- de inkomsten van het energiefonds wellicht niet zullen volstaan om in de toekomst de benodigde uitgaven te financieren (cf. analysedeel 5.1), o.a. gezien de sterk verlaagde energieheffing (cf. analysedeel 6.1).

Figuur 1: Voorwaarden voor sluitende rekeningen volgens SERV

Doel hernieuwbare energie 2020 Bredere energie- en klimaattransitie	De Vlaamse hernieuwbare energiedoelstelling voor 2020 moet effectief gerealiseerd worden, zowel degene die volgde uit het lastenverdelingsakkoord (25 TWh) als eventuele bijkomende afspraken die hierover gemaakt worden in het kader van het overlegcomité (cf. deel 3.4). Dat kan met ■ interne maatregelen en/of ■ flexibiliteitsmechanismen en hiervoor moet voldoende financiële ruimte zijn. De bredere energie- en klimaattransitie, ook na 2020, moet voldoende gestimuleerd en waar nodig financieel ondersteund worden.
Inkomsten ≥ uitgaven	De gemaakte kosten moeten doorgerekend en betaald worden. Dit gebeurt nu via nettarieven, bijdrage groene stroom en WKK, de energieheffing en de begroting (bv. geothermie). Dat impliceert dat ■ de nettarieven de door te rekenen kosten van de netbeheerders moeten dekken en dat de saldi op de nettarieven zo snel mogelijk afgebouwd moeten worden; ■ certificatenoverschotten vermeden of afgebouwd worden; ■ het saldo op het energiefonds steeds positief moet blijven en het fonds op korte termijn moet werken als sluitstuk in de financiering van de certificaten systemen. ■ Indien nodig en gewenst, ook andere financieringsbronnen worden aangesproken met het oog op een toekomstgerichte en sluitende financiering van de energietransitie.
Geen kosten doorschuiven	Er mogen geen kosten die verband houden met de 2020-doelstellingen doorgeschoven worden naar de periode na 2020. Anders komen ze bovenop de kosten om ingeval van een gemist 2020-doel de doelen alsnog te halen en de kosten van bijkomende inspanningen in het kader van de ruimere energietransitie. Een opeenstapeling van kosten in de toekomst is niet gewenst o.a. omwille van de tariefschokken die dat veroorzaakt.

2.2 Wees voorbereid op minder optimistische scenario's

“Hoop op het beste, bereid voor op het ergste”

De Vlaamse Regering gaat in haar berekeningen over de realisatie van de doelstelling en over de financiering van het beleid uit van prognoses en hypothesen over de Belgische lastenverdeling, de bijkomende hernieuwbare energie-investeringen en de kosten hiervan (Figuur 2) die wellicht te optimistisch zijn. De kloof tot de doelstelling én de kosten om de doelstelling te bereiken, zijn wellicht veel groter dan verondersteld.

Figuur 2: De optimistische veronderstellingen van de Vlaamse regering

Veronderstellingen VR	'Realistische' veronderstellingen / nog niet doorgerekende elementen
De investeringen in groene stroom zullen versnellen	- De drivers voor investeringen (steunniveaus, beleidskader, flankerend beleid, ...) wijzigen niet of nauwelijks waardoor een versnelling in de investeringen weinig waarschijnlijk is. - Er zijn twijfels omtrent de prognoses voor grootschalige PV-installaties. Gaat de verkorte steunduur (10 jaar) voldoende nieuwe grootschalige PV-installaties kunnen uitlokken, als het risico op onvoldoende eigen verbruik bij deze installaties een drempel blijft? - Er zijn ook twijfels over de investeringen in nieuwe kleinschalige PV-installaties. Voor deze investeringen zorgt de aangekondigde introductie van digitale meters voor onzekerheid gezien de impact hiervan op de rendabiliteit van deze installaties. De rendabiliteit van kleinschalige PV-installaties de komende jaren hangt sterk af van het beloofde compensatiemechanisme. De timing en modaliteiten van dat compensatiemechanisme blijven nog onduidelijk. Zonder zo'n mechanisme dreigt bij de introductie van digitale meters de rendabiliteit van PV-installaties onder 0% te zakken. - De veronderstelde investeringen in windturbines liggen veel hoger (50%) dan de vergunde volumes, terwijl zelfs de vergunde volumes worden veelal niet volledig gerealiseerd. Bovendien is leadtime voor windenergieprojecten al gauw 5 jaar, waardoor het onwaarschijnlijk lijkt dat in 2018 en 2019 bovenop de vergunde projecten nog veel extra turbines geplaatst kunnen worden. De impact van de verhoogde steunduur (20 jaar) en de maatregelen in de Conceptnota Windkracht 2020 op de investeringen is nog onduidelijk.
Huidige groene stroominstallaties zullen blijven draaien aan huidige en zelfs dalende steunniveaus (1/2 gemiddeld)	- Er zijn nu al vragen bij de rendabiliteit van bepaalde bestaande bio-installaties (grote én kleine). - Het aantal toe te kennen certificaten bij verlengingen moet nu nog berekend worden en kan hoger zijn dan verondersteld. De Vlaamse regering heeft een voorstel tot aanpassing van de verlengingsregeling gemaakt, maar de impact hiervan is nog niet doorgerekend. - Het steunniveau zou beperkt stijgen voor coöperatieve projecten, maar ook de impact hiervan is nog niet doorgerekend. - De impact van een eventueel capaciteitstarief dat de VREG voor 2019 aankondigt, werd nog niet meegerekend. Dit zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot meer steun voor o.a. windturbines van na 2012.
Het huidig budget voor groene warmte blijft gehandhaafd en zal zorgen voor een grote toename aan groene warmte	- De vereiste versnelling in groene warmte zal wellicht ook de benodigde budgetten o.a. van de call groene warmte doen stijgen. - Ook de budgetten van de netbeheerders voor premies voor zonneboilers en warmtepompen zullen wellicht moeten stijgen. Dat verhoogt de nettarieven.
Flexmex (flexibiliteitsmechanismen) zullen voldoende beschikbaar zijn tegen 20 tot 40€/MWh	- Flexmexaanbod en -prijzen zijn onzeker. Vermelde prijzen variëren van 14 tot 50€/MWh (en soms ook hoger)³. - De prijs van Waalse flexmex zoals afgesproken in het lastenverdelingsakkoord schommelt tussen 43€ en 55€/MWh al naar gelang de aannames rond steun aan windturbines en de gevraagde volumes flexmex.
Belgische lastenverdeling is sluitend en zal geen bijkomende lasten veroorzaken	- Belgische lastenverdeling is hoogstwaarschijnlijk niet sluitend omdat de veronderstelde energieverbruiken in 2020 energiebesparingen noodzakelijk maken die wellicht niet realiseerbaar zijn. Veel zal afhangen van de strengheid van de winter in 2020, het economisch klimaat en het gevoerde energie-efficiëntiebeleid. - Het samenwerkingsakkoord voorziet dat het overlegcomité bij een niet sluitende lastenverdeling afspraken maakt over bijkomende maatregelen.

³ Zie achtergrondrapport.

Beperkt budget is nodig voor steun enkel voor batterijen en kleinschalige windturbines	■ Er wordt regelmatig melding gemaakt van nieuwe energietransitieprojecten (o.a. inzake energiebesparing, flexibiliteit, waterstof, warmte, lokale opslag, ...) die ondersteuning zoeken. Hier lijkt althans in het energiefonds geen marge voor. ■ Er wordt aangekondigd dat de overheden meer het voorbeeld moeten geven inzake energie-investeringen. Hier lijkt althans in het energiefonds geen marge voor.
---	---

Het Vlaams energiebeleid moet optimistisch zijn, maar mag de realiteit niet ontkennen. Het beleid moet voorbereid zijn op meerdere scenario's - op zijn minst op de realistische scenario's - en moet ook rekening houden met de risico's die zich zullen voordoen als meer pessimistische hypothesen waarheid worden. Dat kan schokken in het beleid en in de tarieven vermijden. Dat is cruciaal voor het draagvlak voor de transitie én voor het investeringsklimaat in hernieuwbare energie. Maar ook het algemeen economisch investeringsklimaat vergt duidelijkheid en voorspelbaarheid inzake de energieprijzen. Voorbereide alternatieve scenario's bieden de nodige houvast, transparantie, voorspelbaarheid en rechtszekerheid voor doelgroepen (zullen bijv. quota opnieuw stijgen als overschotten groter zijn verwacht?).

De SERV vraagt de Vlaamse regering dan ook **beleidsscenario's** voor te leggen over hoe de rekening in die minder optimistische scenario's sluitend gemaakt wordt. Zo zijn er beleidsscenario's nodig voor het geval



- de **kloof tot de doelstelling groter** is dan verwacht. De Vlaamse regering zou naast de wind-, zon- en warmteplannen in overleg met de stakeholders (bv. in het kader van de stroomversnelling) ook een plan moeten voorleggen dat duidelijk maakt worden hoe met scenario's met een grotere kloof omgegaan zal worden. Nu gaat de Vlaamse Regering niet in op scenario's waarbij de tekorten veel groter zijn dan vooropgesteld. Nochtans zijn deze scenario's niet onrealistisch en vaak zelfs realistischer dan de voorstellen van de Vlaamse Regering.



- de **certificatenoverschotten groter** zijn dan verwacht. De Vlaamse regering zou moeten plannen hoe zal worden omgegaan met eventuele terug stijgende certificatenoverschotten, bv. als gevolg van een onverwachte toename van de certificaten-toekenning zoals bv. blijkt uit een ruwe sensitiviteitsanalyse van het SERV-secretariaat (cf. infra). Zal men de inkomsten van energieheffing als sluitstuk gebruiken om te vermijden dat de overschotten opnieuw oplopen of zal men opnieuw de quota aanpassen of kiest men een andere piste?



- de **kosten groter** zijn en de inkomsten lager dan verwacht. De Vlaamse regering zou de scenarioberekeningen van het SERV-secretariaat over de toekomstige uitgaven en inkomsten van het energiefonds moeten verfijnen. De Vlaamse Regering zou op zijn minst voor de realistisch geachte scenario's de strategie moeten toelichten ingeval de kosten die via het energiefonds gefinancierd worden de inkomsten overstijgen.

Concreet vraagt de SERV de Vlaamse regering om veel meer dan nu een aanpak voor te bereiden die

- de risico's op het niet-halen van de doelstelling en het overstijgen van de voorziene kosten onderkent en nader analyseert in een brede omgevingsanalyse;
- plannen ontwikkelt om risico's te vermijden of te verminderen;

- voorzorgen treft voor onvermijdbare risico's;
- waar nodig bijkomende middelen en maatregelen voorziet om de rekening sluitend te maken (cf. infra).

Een beleid dat degelijk voorbereid is op diverse risico's, vereist degelijke **data**, en transparantie over deze data. Hoewel het voorliggend dossier heel wat gegevens bevat, zijn er nog belangrijke informatiehiaten (zie overzicht in achtergrondrapport).

3 Doel hernieuwbare energie 2020

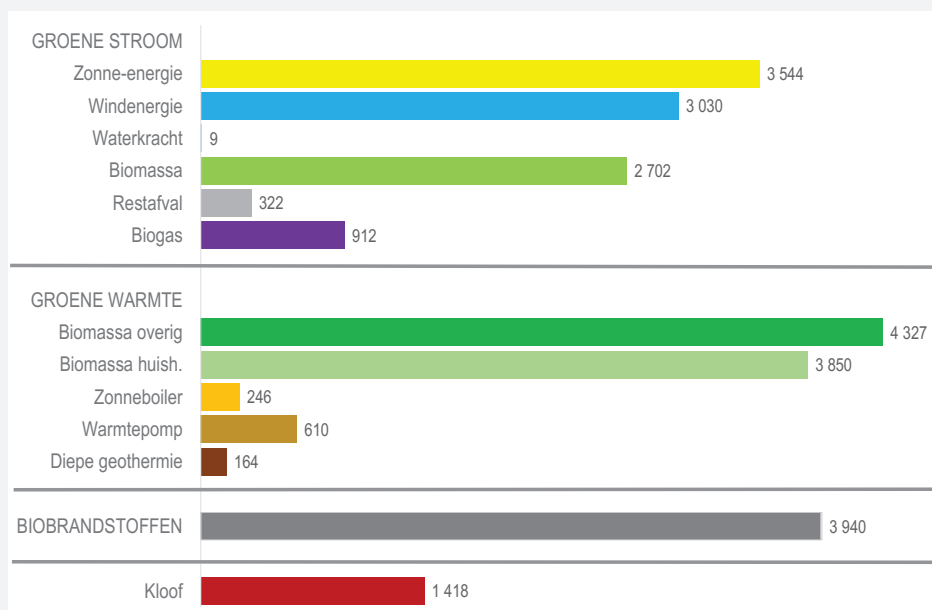
Om de 2020-doelstelling voor hernieuwbare energie te realiseren zullen bijkomende maatregelen nodig zijn. Hiervoor wordt best prioritair ingezet op interne maatregelen waarbij een zorgvuldig uitgewerkt doelgroepenbeleid de financiële en niet-financiële hinderpalen voor investeringen oplost (3.2). Aangezien de kloof tot de doelstelling wellicht groter is dan verwacht en de tijd tot 2020 erg kort is, zal er daarnaast dringend werk gemaakt moeten worden van flexibiliteitsmechanismen (3.3). Daarbij moet ook rekening gehouden worden met mogelijke extra opgelegde verplichtingen voor Vlaanderen om de Belgische lastenverdeling sluitend te maken (3.4). Tot slot moet er ook klaarheid komen over de boete en het post-2020-kader (3.5).

3.1 Analyse: kloof tot doel is wellicht veel groter

Volgens Vlaamse regering: 1418 GWh te weinig groene energie in 2020

Vlaanderen moet in navolging van het Belgische lastenverdelingsakkoord in 2020 25.074 GWh hernieuwbare energie produceren. De Vlaamse regering gaf op 6 oktober 2017 aan hoe zij deze doelstelling wil invullen. In vergelijking met eerdere subdoelstellingen voorzien de nu voorgestelde subdoelstellingen minder ruimte voor biomassa, meer voor zonne-energie en windenergie (zie achtergrondrapport). Bovendien zijn de voorgestelde subdoelstellingen niet sluitend; een kloof van 1.418 GWh tot de doelstelling blijft 'onbestemd' (Figuur 3).

Figuur 3: Nieuwe subdoelen hernieuwbare energie, mét een kloof van 1418 GWh



Kloof kan tot 8 keer groter zijn (10.961 GWh)

De kloof tot de doelstelling kan in minder optimistische scenario's tot 8 keer groter zijn dan de Vlaamse regering veronderstelt (Figuur 4). Dat kan als de subdoelstellingen niet gerealiseerd worden en/of als de Vlaamse doelstelling verhoogt om de Belgische lastenverdeling sluitend te maken.

Figuur 4: Kloof kan 8 keer groter zijn dan Vlaamse Regering veronderstelt⁴



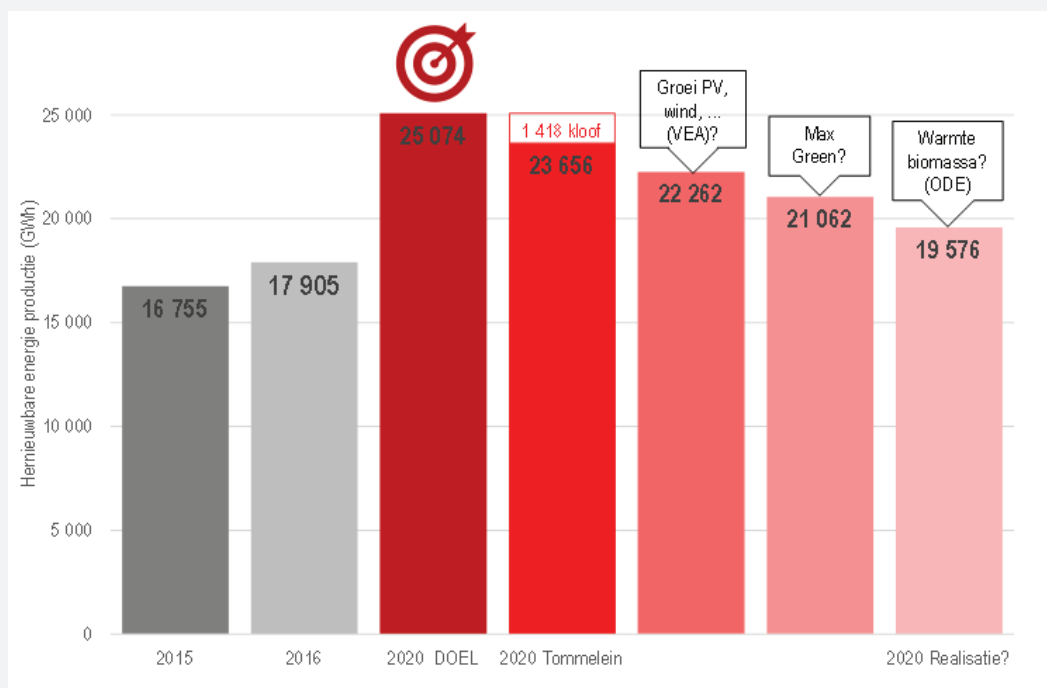
⁴ "Warme winter" staat voor Belgisch finaal energieverbruik van 390 TWh in 2020, "koude winter" staat voor Belgisch finaal energieverbruik van 420 TWh. Ter vergelijking: in het 'koude' jaar 2013 was het Belgisch verbruik 421 TWh. Deze verkorte formulering maakt onterecht abstractie van het feit dat het verbruik ook beïnvloed wordt door het economisch klimaat, de energie-efficiëntiemaatregelen, e.d.. Beide scenario's gaan ervan uit dat 66% van de kloof zal opgevuld moeten worden door Vlaanderen (cf. het aandeel van Vlaanderen in het Bruto Finaal verbruik). In het "100% Vl. verantw."-geval wordt verondersteld dat Vlaanderen volledig verantwoordelijk is voor de hogere dan vooropgestelde verbruiken in België. Wallonië zat in 2014 al op het vooropgestelde lagere verbruiksniveau.

Reden 1: Veronderstelde investeringen in zon, wind en bio-energie zijn erg ambitieus

De kloof tot de Vlaamse hernieuwbare energiedoelstelling wordt door de Vlaamse regering op 1418 GWh ingeschat, maar zou in een minder optimistisch scenario 5.498 GWh kunnen bedragen (Figuur 5). De prognoses en subdoelstellingen voor hernieuwbare energie van de Vlaamse Regering gaan namelijk uit van bijzonder optimistische veronderstellingen (Figuur 2) die terecht ambitieus zijn, maar die op een dergelijke korte termijn te optimistisch zijn.

De veronderstelde groeipercentages liggen ver af van de prognoses die VEA en ODE eerder uitten in het bijzonder voor zonne-energie, windenergie en biowarmte-installaties. De tijd tot eind 2019 – de productie in 2020 is namelijk van tel voor de doelstelling – is trouwens bijzonder kort in vergelijking tot de leadtime voor de meeste grote projecten. Het beleid en het investeringsklimaat zijn bovendien nauwelijks versterkt of zijn zelfs onzekerder geworden, bv. voor kleinschalige PV-installaties door de aankondiging van de komst van digitale meters. Ook de eventuele twijfels over de toekomstige exploitatie van de Max Greeninstallatie dreigen de kloof tot de doelstelling te vergroten. Tot slot ontbreken de mensen en middelen om in zo'n moeilijke situatie een versnelling hoger te schakelen, integendeel: de beschikbare middelen zullen door de verlaging van de heffing beperkter zijn en de capaciteit bij de energie-administratie blijft een aandachtspunt.

Figuur 5: Kloof tot doel kan veel groter zijn dan verwacht



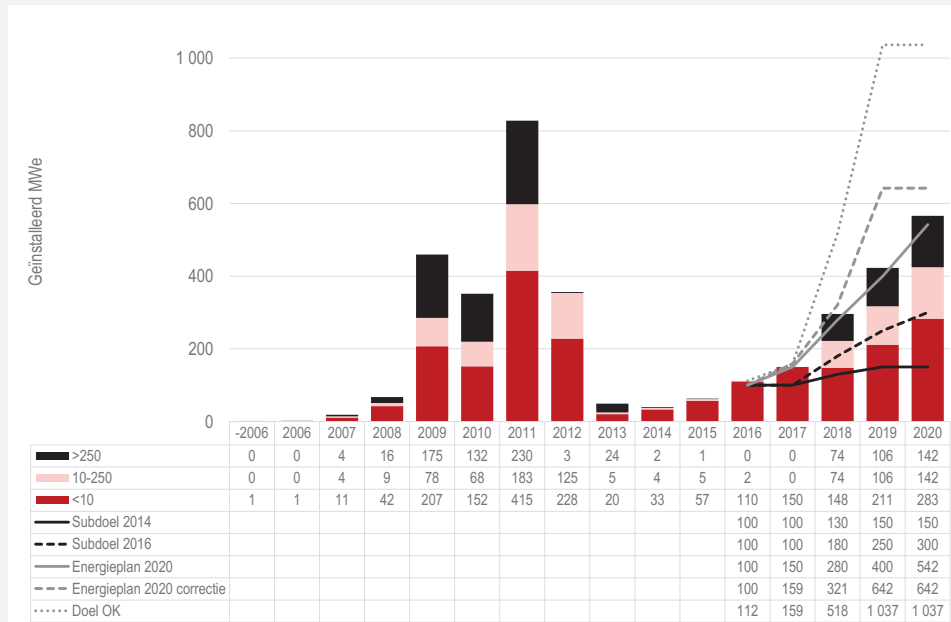
De doelen voor **PV** liggen buiten bereik bij extrapolatie van de PV-groei van de afgelopen jaren⁵ of ingeval van de VEA-prognoses. Het vermogen aan zonnepanelen zou op 2 à 3 jaar met 50% moeten toenemen om de subdoelen te halen en zelfs tot 96% om ook de kloof te dichten. Dat veronderstelt investeringsniveaus die vergelijkbaar zijn met de PV-boom die samen ging met zeer grote oversubsidiëring (**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**). Dat scenario lijkt nu weinig waarschijnlijk omdat

- de geboden **rendementen nu veel lager zijn dan enkele jaren geleden en zelfs onzeker** zijn. Voor kleinschalige installaties wordt de uitrol van digitale meters aangekondigd terwijl de aangekondigde compensatieregeling tot 2020 om het gemiste voordeel van de terugdraaiende teller te compenseren nog niet beschikbaar is en misschien zelfs onuitvoerbaar zal zijn. Voor grotere installaties is het onduidelijk in welke mate de aangekondigde steunduurverkorting naar 10 jaar de investeringen zal vergemakkelijken. Bovendien zouden investeringen in grootschalige installaties (>10 kW) vanuit een quasi stilstand moeten optrekken tot niveaus die gehaald werden in tijden van oversubsidiëring of die zelfs niet eerder bereikt werden.

⁵ Gemiddelde groei in GWh van de laatste 3 jaren waarvoor officiële cijfers beschikbaar zijn (2013, 2014 en 2015) doorgetrokken

het laaghangend fruit al grotendeels geplukt lijkt: De gezinnen en bedrijven die geneigd waren te investeren, namelijk degenen met de nodige financiële middelen, rendementen en de nodige daken of ruimte hebben al in belangrijke mate geïnvesteerd.

Figuur 6: Zonne-energie moet sterk groeien⁶

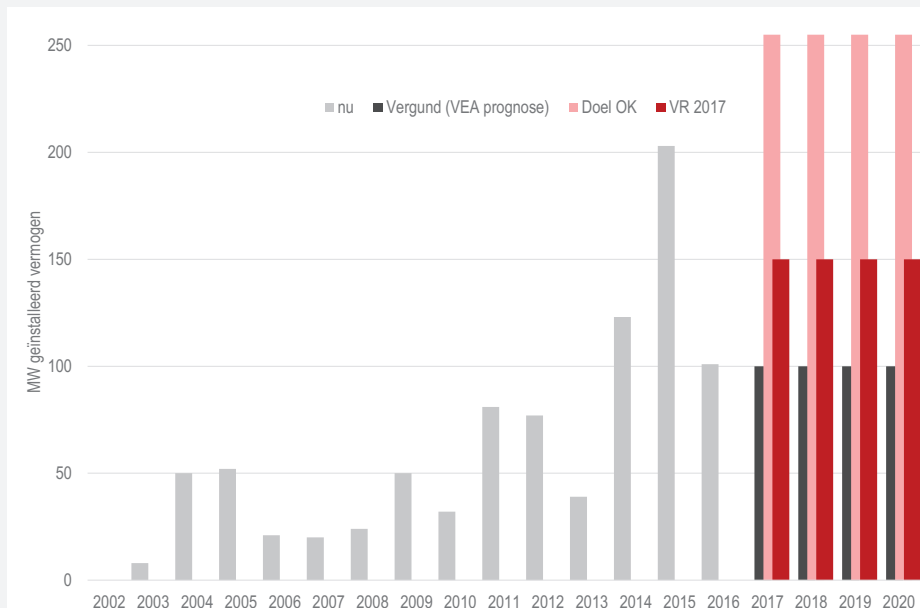


Voor **windenergie** zou het geïnstalleerd vermogen 150 MW per jaar⁷ moeten bedragen gedurende 4 jaar, terwijl het vermogen dat reeds vergund is voor plaatsing op 100 MW wordt geschat. Zou men 50% van de kloof met windenergie willen invullen, dan zou er gedurende 4 jaar zelfs 255 MW bijkomend vermogen geplaatst moeten worden.

⁶ Rekening houdend met het feit dat de pas geïnstalleerde productie in het jaar van de installatie niet volledig draait, zouden de doelen inzake het geïnstalleerd vermogen voor 2018 en 2019 nog iets hoger gecorrigeerd moeten worden. Daarmee zouden installatiegraden gehaald moeten worden die vergelijkbaar zijn met de zeer sterke groei tussen 2009 en 2012.

⁷ Of zelfs 170 MW per jaar om rekening te houden met het feit dat de geplaatste installaties in 2020 geen volledig jaar zullen draaien.

Figuur 7: Geïnstalleerd windvermogen moet 4 jaar 50% hoger liggen dan vergund vermogen



Reden 2: Vlaanderen moet wellicht meer doen dan 2020-doel omdat lastenverdeling niet sluitend is

Op dit moment is de Belgische lastenverdeling niet gegarandeerd sluitend. Het Belgische samenwerkingsakkoord voorziet absolute groene energieproductiedoelen (in Mtep⁸) voor de regio's die gegeven een bepaald finaal energieverbruik zorgen dat de 13% hernieuwbare energiedoelstelling wordt gehaald. Maar de veronderstelde energieverbruiken voor 2020 (378 TWh) zijn wellicht veel lager dan realistisch is. Ter vergelijking: in 2015 lag het bruto finaal energieverbruik in België op 416 TWh. In het geval het energieverbruik voor 2020 hoger is dan 378 TWh moet het overlegcomité een soort lastenverdeling-bis afspreken met bijkomende maatregelen in de regio's om de kloof naar de Belgische 13% hernieuwbare energiedoelstelling te dekken. De omvang van de bijkomende verplichtingen voor Vlaanderen zal afhangen van het verbruik in 2020 (afhankelijk van conjunctuur, klimaat, energie-efficiëntiebeleid, ...) en van de afspraken gemaakt in het overlegcomité ("lastenverdeling-bis").

Als het Belgisch energieverbruik 390 TWh bedraagt in 2020 en als de bijkomende hernieuwbare energielasten die hieruit volgen verdeeld worden over de gewesten a rato van hun aandeel in het energieverbruik, kan dat leiden tot een extra Vlaamse kloof van 1.030 GWh. Is het energieverbruik in België in 2020 420 TWh zoals in het koude jaar 2013 (421 TWh), dan kan daar nog een kloof van 2.570 GWh bovenop komen. Ingeval deze overschrijding van het vooropgestelde energieverbruik volledig te wijten zou zijn aan Vlaanderen, kan daar nog een extra kloof 1.863 GWh van bovenop komen (in totaal 5.463 GWh).

3.2 Dicht kloof liefst met interne maatregelen en benader doelgroepen zorgvuldig

De Vlaamse regering moet in ieder geval de verwachte onbestemde kloof van 1418 GWh dichten. De SERV is voorstander van een maximale inspanningen in eigen regio o.a. omwille van mogelijke lokale positieve spillovereffecten zolang de maatschappelijke kosten-batenverhouding hiervan positief is⁹.

⁸ Mtoe: miljoen ton olie-equivalenten.

⁹ Voorbeeld van elementen die in kostenbatenanalyse aan bod moeten komen in [Ecofys](#): Kosten van maatregelen in eigen regio, lokale lasten van hernieuwbare energie (netbelasting, ruimtelijke belasting, hinder, ...), lokale sociaal-economische baten, ...

De SERV vindt het positief dat de minister iedereen oproept om zijn verantwoordelijkheid te nemen in de aanpak van de energietransitie en in het bijzonder voor de realisatie van de hernieuwbare energiedoelstellingen. Positieve communicatie en véél communicatie brengen én houden hernieuwbare energie onder de aandacht. Een optimistische kijk zoekt mogelijkheden en kansen, straalt dynamiek en actie uit en trekt dat ook aan. Het stimuleert innovatie, samenwerking en 'goesting'. Deze positieve benadering moet zeker aangehouden worden. Zelfs al zal het quasi onmogelijk zijn om de 2020-hernieuwbare energiedoelstellingen intern en tijdig te realiseren, mag dat geen reden zijn tot pessimistisch doemdenken dat leidt tot niets doen.

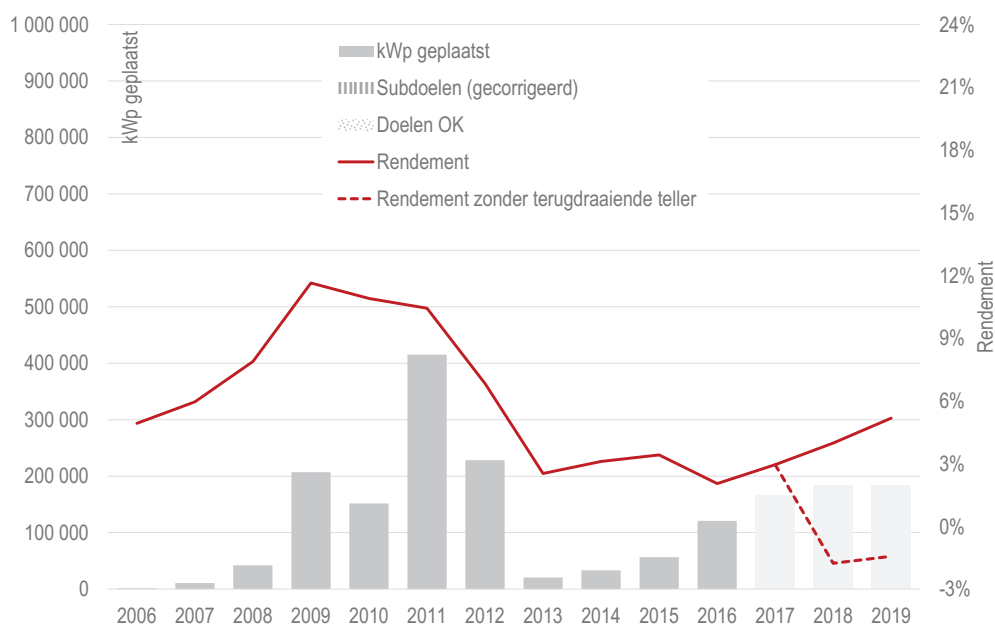
Wel vraagt de SERV de doelgroepen zorgvuldig te benaderen en niet louter verantwoordelijkheden te (ver)delen.

Dat vergt vooreerst een nadere **analyse** van de karakteristieken van de verschillende types investeerders en van de investeringsprocessen, hun drivers en hun hinderpalen. Een verbeterd begrip hiervan kan de effectiviteit en efficiëntie van het beleid verbeteren. De vraag is dus: waarom investeren bepaalde doelgroepen nu niet of te weinig en wat kan deze investeringen wel losweken? Dat vergt, veel meer dan nu, een intense dialoog én vooral een grondig onderzoek van drijfveren en hinderpalen voor de diverse types investeerders (eigenaars, huurders, gepensioneerden, nutsbedrijven, KMO's, grote bedrijven, ...). Daarbij moeten financiële én niet-financiële hinderpalen belicht worden. Dergelijke dialoog en onderzoek zijn ook essentieel om verdergaande ambities na 2020 te realiseren. Ook moet bekeken worden hoe de nood aan een gedifferentieerde aanpak verzoend kan worden met het noodzakelijk respect voor een gelijke behandeling van doelgroepen.

Verder is een **faciliterend beleid** ten aanzien van deze doelgroepen nodig dat economische én niet-economische hinderpalen voor investeringen in de energietransitie aanpakt. Daartoe vraagt de raad in het bijzonder om

- dringend de instrumentenmix uit te tekenen die ervoor zorgt dat subdoelen voor zonne-energie gerealiseerd worden ook gezien de impact van de digitale meteruitrol op de rendabiliteit en de investeringszekerheid van **kleine PV-installaties**. In een recent advies¹⁰ betwistte de SERV of de compensatieregeling die de Vlaamse Regering voorstelt bestaande zonnepanelen installaties voldoende investeringszekerheid biedt én implementeerbaar kan zijn. Er is immers de vraag of Vlaanderen wel bevoegd is om de regeling op een afdoende wijze nader uit te werken. Een belangrijk deel van de te compenseren gemiste opbrengsten bij het wegvallen van een terugdraaiende teller zijn factuurcomponenten waarvoor Vlaanderen niet bevoegd is. Deze kwestie wordt dringend gezien de uitrol van slimme meters wellicht al vanaf 2018/2019 gepland wordt bij kleinschalige PV-installaties en gezien er omvangrijke extra volumes kleinschalige PV-installaties verondersteld worden om de subdoelen te realiseren en nog meer om de 2020-doelen inclusief de 1418 GWh te realiseren. De SERV is geen vragende partij om de oversubsidiëring die tussen 2009 en 2012 de investeringen fel opdreven te hernemen. Niettemin lijkt het omgekeerd weinig waarschijnlijk dat hoge investeringsritmes mogelijk zijn met onzekere en zelfs negatieve rendementen (**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**) Het rendement van toekomstige PV-installaties zal fel afhangen van de aangekondigde compensatieregeling tot 2020 bij de introductie van digitale meters (Figuur 9).

¹⁰ Decretale mist over digitale meters. SERV, Brussel, 2017.

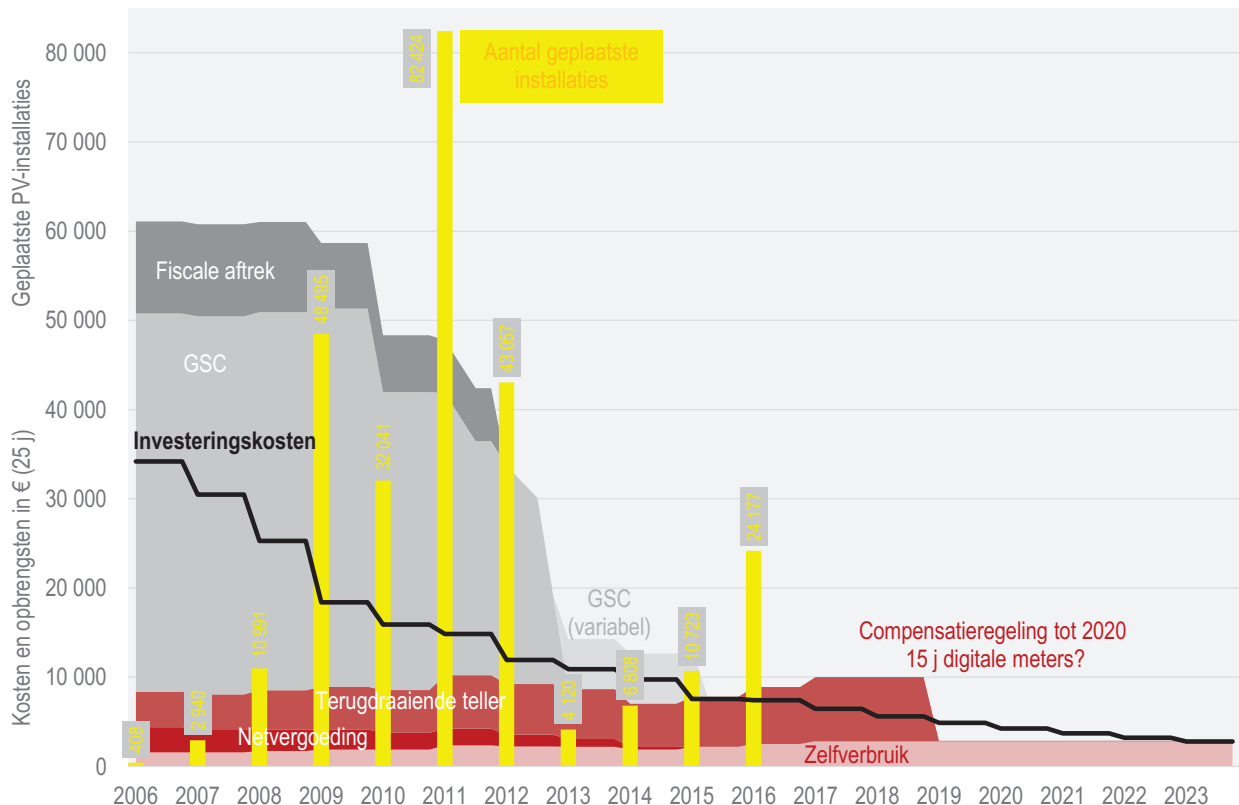
Figuur 8: Investeringsritme kleine PV en rendementen¹¹

¹¹ Deze figuur geeft de veronderstelde extra volumes aan PV-installaties om de subdoelen voor PV te realiseren (en om de kloof tot aan de doelstelling deels met PV op te vullen) t.o.v. de investeringsvolumes in het verleden. De volumes die verondersteld werden om de doelstelling te halen, werden gecorrigeerd om al in 2020 voldoende productie te genereren.

In het verleden waren investeringsvolumes voor PV-installaties sterk gelinkt aan het geboden rendement. Hoe hoger het rendement, hoe hoger de investeringsritme. De komende jaren worden als gevolg van dalende investeringskosten bij ongewijzigd beleid stijgende rendementen verwacht. Bij de komst van digitale meters die niet vergezeld gaat van de aangekondigde compensatieregeling tot 2020, zou het wegvallen het voordeel van de terugdraaiende teller leiden tot een daling van de rendementen.

Ruwe inschatting, zonder verdiscontering, op 25 jaar, waarbij verondersteld werd dat de helft van de vereiste nieuwe PV-capaciteit in het zonneplan om te komen tot 3500 MW kleine PV's zijn. Verondersteld dat de helft van de kloof van 1418 GWh opgevuld wordt met zon waarvan de helft kleinschalig. Verondersteld dat bij de introductie van slimme meters vanaf 2018 het voordeel van de terugdraaiende teller wegvalt. De knikken in de rendementen kunnen verklaard worden door de sterke verlaging van de steun in 2012 (knik 2013) en de afschaffing van de steun en de introductie van de netvergoeding in 2015 (knik 2016).

Figuur 9: Kosten en opbrengsten kleine PV volgens investeringsjaar¹²



- te zorgen dat er een goede (business) case is voor hernieuwbare energie-installaties bij **bedrijven**. De (business) case voor grote hernieuwbare energie-installaties bij bedrijven moet voldoende interessant zijn indien men de nodige investeringen bij deze doelgroep wil uitlokken. De SERV vraagt om te onderbouwen
- in welke mate de voorgestelde wijzigingen in de steunduur de interesse voor PV-investeringen bij bedrijven kunnen aanzwengelen. Er waren al langer vragen bij de geboden rendabiliteit voor grote PV-installaties en het vereiste aandeel eigen verbruik in de onrendabele topberekening, die PV-investeringen bij bedrijven niet evident maakten. De verkorting van de termijn van de certificatensteun van 15 naar 10 jaar (en

¹² Ruwe inschatting van kosten en opbrengsten gedurende looptijd, op basis van beschikbare data en inschattingen die dus niet exact juist kunnen zijn. Data zijn niet verdisconteerd en louter naakte optelling van opbrengsten. De evolutie van elektriciteitsprijzen om voordelen op eigen verbruik in te schatten werd ingeschat op basis van gemiddelde elektriciteitsprijzen in marktrapporten VREG (excl. de niet-vermijdbare energieheffing – ongeacht verbruik).

- Zelfverbruik: de elektriciteitsproductie van de PV-installatie die gelijktijdig zelf verbruikt wordt.
- Terugdraaiende teller: de elektriciteitsproductie die niet gelijktijdig zelf verbruikt wordt
- Netvergoeding: de netvergoeding die PV-installaties voor de invoering van het prosumementarief konden vermijden.

Indien men een compensatieregeling veronderstelt gedurende 15 jaar, zoals de Vlaamse Regering heeft aangekondigd, dan betekent dat een minderopbrengst ten opzichte van het voordeel van een terugdraaiende teller dat van toepassing was over de volledige looptijd van de installatie (25 jaar levensduur). Indien de daling van de investeringskosten zich zoals verwacht doorzet, zouden PV-installaties in 2023 grid parity bereiken en zonder compensatieregeling rendabel zijn.

Deze figuur maakt abstractie van de verschillen in investeringskosten (dure panelen, goedkope panelen) en de verschillen in opbrengsten tussen diverse installaties.

- dus een verhoging van de steun per MWh) zou derdepartijfinanciering moeten stimuleren¹³, maar het is onduidelijk in welke mate dit ook het geval zal zijn.
- om welke financiële én niet-financiële redenen PV-investeringen bij bedrijven onvoldoende gebeuren. In welke mate zijn de provinciale belastingen op grootschalige zonnepaneleninstallaties problematisch? In welke mate kunnen ontzorging, een collectieve aanpak, derdepartijfinanciering of andere aanpakken behulpzaam zijn?
 - hoe ten aanzien van bedrijven het hernieuwbare energiebeleid, het energie-efficiëntie- en overig klimaatbeleid beter kunnen samen sporen.
- de versnelde aanpak van **ruimtelijke hinderpalen** voor de ontwikkeling van **windenergie**. Terzake vraagt de SERV naar de stand van zaken rond het Fast Lane voor windenergie en de maatregelen in de conceptnota Windkracht 2020.
- aandacht voor de leefbaarheid van **biomassa-installaties**: De recente commotie rond grootschalige biomassaprojecten mag het draagvlak voor (de ondersteuning van) duurzame biomassaprojecten niet hypothekeren. Biomassaprojecten blijven immers de belangrijkste bron van groene energie in Vlaanderen (68% subdoelen - zie achtergrondrapport) en niet alle biomassaprojecten mogen over dezelfde kam geschoren worden. Ook kunnen biomassaprojecten die voldoende aan de geldende duurzaamheidscriteria en geen negatieve effecten hebben op biodiversiteit, luchtkwaliteit, e.d. belangrijke voordelen hebben: ze zorgen voor een continue, stuurbare energievoorziening, kunnen op kleine schaal een belangrijke bijdrage leveren aan de energietransitie en kunnen een rol spelen in de lokale verwerking van reststromen (bv. vergisters).

3.3 Maak werk van flexmex

Hoewel de SERV pleit voor maximale inspanningen voor hernieuwbare energie in de eigen regio, tonen de cijfers aan dat de inzet van flexibiliteitsmechanismen (flexmex) wellicht nodig zal zijn. Vlaanderen zal de 2020-doelen hoogstwaarschijnlijk niet op eigen kracht met interne maatregelen kunnen realiseren. Daarvoor is de tijd tot 2020 te kort en de kloof te groot. Bovendien is de inzet van flexmex relatief kostenefficiënt (zie achtergrondrapport).

De Vlaamse Regering moet dringend haar plannen rond de inzet van flexibiliteitsmechanismen uiteenzetten en moet hiervoor in de periode vóór 2020 de nodige middelen voorzien. Het gaat immers over het gevoerde beleid nu en de eventuele gemiste investeringen nu. De SERV maakt zich zorgen over

- de **voorbereiding van de inzet van flexibiliteitsmechanismen**. De voorstellen van de Vlaamse regering gaan ervan uit dat Vlaanderen zijn hernieuwbare energiedoelstelling in 2020 niet haalt, maar blijven zeer summier over hoe met dat tekort wordt omgegaan. De benodigde budgetten voor de eventuele aankoop van flexibiliteitsmechanismen worden niet vermeld¹⁴ en de communicatie hierover is tegenstrijdig¹⁵. Het is onduidelijk welke types flexibiliteitsmechanismen men beoogt, via welke kanalen men denkt ze te verwerven in welke hoeveelheden, tegen welke precieze prijzen en met welke budgetten. Overigens lijkt het voor

¹³ <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/09/27/tommelein-wil-zonne--en-windenergie-beter-ondersteunen/>

¹⁴ Nota aan de Vlaamse regering vermeldt alleen: 'Voor het financieren van statistische aankopen kan er nog gewezen worden op het nog resterende saldo binnen het energiefonds'.

¹⁵ "Het klopt wel dat we hiermee nog geen geld zullen ophalen voor de verre toekomst. Waarom zouden we dat nu doen? We weten nog altijd niet hoe ver we zullen staan in 2020." (Minister Tommelein, persconferentie 25/9/2017)

sommige types flexibiliteitsmechanismen, zoals gezamenlijke projecten, inmiddels al laat om deze nog te realiseren. De onduidelijkheid over de precieze omvang van de kloof mag volgens de SERV geen argument zijn om geen werk te maken van flexibiliteitsmechanismen.

- **de potentieel veel grotere kloof naar de doelstelling en de financiering hiervan:** De kloof naar de doelstelling zou wel eens veel groter kunnen zijn dan de Vlaamse regering veronderstelt (cf. supra). Dat komt omdat de aannames van de Vlaamse regering rond de plaatsing van extra zonnepanelen en windturbines te optimistisch lijken en omdat er twijfels zijn (en blijven) rond de uitbating van de Max Greencentrale en de bestaande biomassa-warmte-installaties (zie achtergrondrapport). Bovendien zou de kloof nog verder kunnen oplopen als gevolg van het vervolg op de Belgische lastenverdeling (cf. deel 3.4 en 3.1). Een lift met de zogenaamde flexibiliteitsmechanismen zal dus nodig zijn en wellicht omvangrijker dan eerst gedacht. De Vlaamse regering voorziet geen middelen voor een kloof die groter zou zijn dan de voorziene 1418 GWh.

Hierbij moet opgemerkt worden dat de inzet van flexmex tot bijkomende kosten leidt als de kloof het gevolg is van gemiste subdoelen waarvoor geen steun voorzien was (bv. kleinschalige PV, bestaande groene warmte) of van bijkomende Vlaamse verplichtingen in het kader van een lastenverdeling-bis. Zijn flexmex nodig omdat subdoelen van toepassingen niet gerealiseerd worden die wel steun ontvangen (bv. windenergie), dan zal dat niet tot extra kosten leiden zolang de kosten van flexmex lager zijn dan de steunniveaus.

Overigens wordt de aankoop van (minstens een deel van de) flexibiliteitsmechanismen best **niet uitgesteld**. Men verwacht immers dat de prijzen van flexibiliteitsmechanismen zullen toenemen (zie achtergrondrapport). Bovendien vermijdt men zo een boete (73 mio €/jaar, zie achtergrondrapport), in de veronderstelling dat deze boete niet bevrijdend werkt (cf. deel 3.5). Dan is deze boete in feite ‘weggegooid geld’: er zullen alsnog flexibiliteitsmechanismen ingezet moeten worden om de gemiste doelen te halen en/of er zal geïnvesteerd moeten worden om de doelen alsnog te halen. Ook kan het even duren eer een akkoord over statistische transfers tussen twee regio’s (of landen?) kan worden gesloten¹⁶; Luxemburg startte het aankoopproces in 2011 en sloot de deal in 2017¹⁷ en wellicht zal zo’n akkoord in de Belgische context afsluiten nog extra tijd vragen.

3.4 Calculeer sluitstuk Belgische lastenverdeling in

De Vlaamse Regering moet ook de kosten voor Vlaanderen van het sluiten van de Belgische lastenverdeling incalculeren. Op dit moment is de Belgische lastenverdeling namelijk niet gegarandeerd sluitend. De beoogde en veronderstelde energieverbruiken voor 2020 weerspiegelen een terechte ambitie inzake energie-efficiëntie, maar veronderstellen een forse verbetering ten opzichte van de trend die te optimistisch lijkt. Een nieuwe lastenverdelingsdiscussie lijkt dus nodig¹⁸. Gezien de grote afstand tot de

¹⁶ Zie bijv. te volgen stappenplan in [Ecofys](#).

¹⁷ <http://delano.lu/d/detail/news/lithuania-generate-renewable-energy-lux/160100>

¹⁸ Art. 33 §2 en §3 van het samenwerkingsakkoord betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020: “Als uit de beoordeling van het nationaal actieplan [dat bestaat uit de samenvoeging van de gewestelijke plannen en het federaal plan] blijkt dat er een verschil bestaat tussen het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen en de te bereiken doelstellingen [...] beslist het eerst geplande Overlegcomité na 30 september 2017 over de noodzaak om mogelijke corrigerende maatregelen toe te passen. §3. Als het Overlegcomité beslist over de noodzaak om corrigerende maatregelen te nemen [...] worden de

energiebesparingsdoelen en het aandeel van Vlaanderen hierin kunnen belangrijke bijkomende verplichtingen voor Vlaanderen verwacht worden. Volgens inschattingen van het SERV-secretariaat kunnen de kosten van deze bijkomende verplichtingen tussen 52 mio €/jaar en 273 mio €/jaar liggen (zie achtergrondrapport).

3.5 Schep klaarheid over boete en post-2020-regime

De SERV vraagt de Vlaamse Regering om dringend duidelijkheid te scheppen over de boete en het post-2020-regime inzake hernieuwbare energiedoelstellingen.

- Werkt de boete die België moet betalen als België niet de 13% hernieuwbare energiedoelstelling in 2020 realiseert (met interne maatregelen of met flexibiliteitsmechanismen) **bevrijdend**? Moet België bovenop een boete en dwangsom (samen volgens richtlijnen van de commissie vermoedelijk 73 mio €/jaar) dan nog flexibiliteitsmechanismen inzetten zolang de doelen niet gehaald worden? Of niet? Duidelijkheid over het al dan niet bevrijdend karakter van de boete kan bepalend zijn voor de flexmexstrategie en meer algemeen ook voor de bredere transitie-aanpak en –prioriteiten van Vlaanderen.

Figuur 10: Werkt boete bevrijdend of niet voor de inzet van flexmex?

NEEN	Volgens een antwoord op een parlementaire vraag ¹⁹ werken boetes niet “bevrijdend” en blijven de lidstaten verplicht om alsnog de inspanningen te verhogen en de doelstelling te realiseren, eventueel door de inzet van samenwerkingsmechanismen. Het risico is dus dat het niet-bereiken van de doelstellingen twee keer tot uitgaven zou leiden: via de boetes en dwangsom enerzijds en anderzijds via de verplichting alsnog beroep te moeten doen op samenwerkingsmechanismen.
JA	De boetes en dwangsommen gelden zolang de lidstaat niet aan de doelstelling voldoet. De lidstaat moet inspanningen doen om alsnog aan de verplichtingen te voldoen, maar er lijken geen bijkomende verplichtingen om alsnog flexmex aan te kopen voor de jaren waarin de lidstaat niet voldeed aan de doelstelling.

- Geldt de hernieuwbare energiedoelstelling voor 2020 **louter voor 2020 of ook voor daarna**? Het is onduidelijk of de hernieuwbare energiedoelstelling voor 2020 ook na 2020 als een soort ‘baseline’ nog aangehouden moet worden of gerealiseerd moet worden met flexibele mechanismen. Het kader post-2020 is nog niet vastgelegd, al lijkt het duidelijk dat er na 2020 geen landenspecifieke doelen meer zullen gelden. Wel zullen landen wellicht via hun energieplannen zelf moeten aangeven hoeveel hernieuwbare energie ze nastreven. Ook ziet het ernaar uit dat in het kader van de implementatie van het Clean Energy Package het halen van de baseline na 2020 als een nieuwe juridische verplichting zal worden ingesteld.
- Rekent Vlaanderen erop dat Europa **geen of een beperkte(re) boete** zal aanrekenen? Bv. gezien de omvang van de gedane inspanningen (in GWh én in €, zie achtergrondrapport), zeker in verhouding tot het beschikbare potentieel. Ook de stopzetting van de 2 grote biomassaprojecten (BEE en Langerlo) vormt een onvoorzienbare tegenvaller die het gemiste doel kan rechtvaardigen.

actieplannen [van gewesten en federaal] gewijzigd binnen de vier maanden na de beslissing van het Overlegcomité”

¹⁹ [Vlaams Parlement, 4 september 2015](#)

- **Kiest** Vlaanderen ervoor de **boete** te betalen? Of gaat Vlaanderen flexibiliteitsmechanismen kopen op het moment dat de boete waarschijnlijk lijkt (bv. tussen het vaststellen van de inbreuk en de veroordeling door het Hof van Justitie).
- Welke politieke impact ook inzake Europese samenwerking en diplomatieke betrekkingen zou dat hebben? ²⁰

4 Certificatenoverschotten

De SERV vindt dat er geen kosten naar de toekomst doorgeschoven mogen worden en in dat perspectief vraagt de SERV om de WKC-overschotten voor 2020 aan te pakken (4.2) en om erover te waken dat de GSC-overschotten niet opnieuw toenemen (4.3).

4.1 Analyse: overschotten dalen (genoeg?)

Certificatenschulden bestaan uit overschotten en saldi en worden afgebouwd

De 'certificatenschulden' bestaan uit twee componenten²¹:

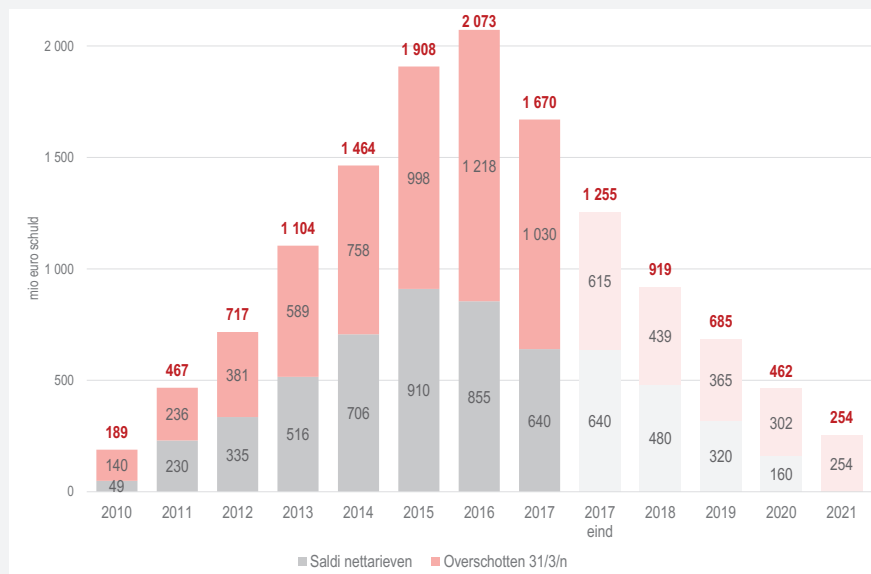
- **Saldi op de nettarieven:** Tussen 2010 en 2014 konden de netbeheerders onvoldoende hun netto-kosten voor de opkoping van certificaten aan minimumsteun²² doorrekenen in de nettarieven. Dat kwam omdat de meerjarennettarieven die in 2008 werden vastgesteld voor 2009-2012 onvoldoende rekening hielden met de sterke groei van zonnepanelen en omdat deze nadien onvoldoende werden bijgesteld. Bovendien werden in 2012 de nettarieven op dat te laag niveau bevroren tot 2014. Daardoor liepen de saldi bij de netbeheerders op tot naar schatting 870 à 910 mio € in 2015. Het komt de VREG toe de omvang van deze historische én nieuwe saldi te bepalen, maar deze publiceert hierover nauwelijks data. Bovendien moet de VREG beslissen over de doorrekening ervan.
- **Certificatenoverschotten:** Tussen 2009 en 2015 ontstonden certificatenoverschotten doordat het aantal toegekende certificaten systematisch hoger was dan het aantal in te leveren certificaten. Op 31/3/2013 hadden de overschotten aan groene stroomcertificaten en WKK-certificaten een waarde van 1.030 mio euro. De Vlaamse regering is verantwoordelijk voor de aanpak van de certificatenoverschotten.

De certificatenschulden zijn van 2,1 mld euro in 2016 tot 1,7 mld gezakt (en binnenkort tot 1,3 mld) (zie figuur).

²⁰ [Vlaams Parlement](#)

²¹ Voor verdere toelichting: SERV (2014) Achtergrondrapport. Uitgestelde doorrekening van certificatenkosten voor groene stroom en WKK op de elektriciteitsfactuur.

²² bv. 450 € minimumsteun – 90€ vermoedelijke verkoopwaarde = 360 € netto-opkoopkost

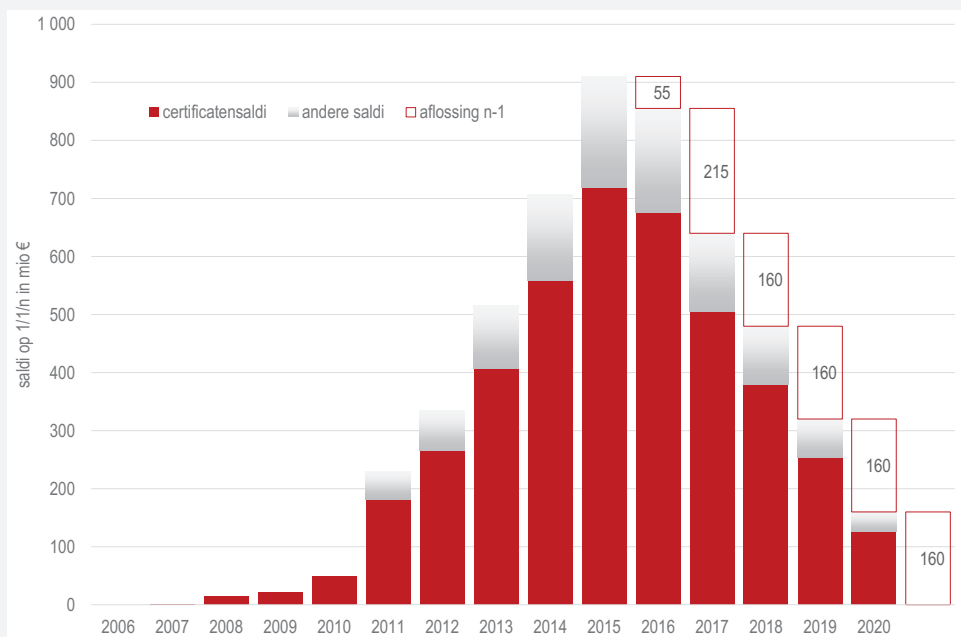
Figuur 11: Afbouw van 2 miljard schulden is gestart²³**VREG besliste 0,9 mld € saldi op 5 jaar af te bouwen**

De VREG besliste de saldi van 2008 en 2009 door te rekenen in 2015 en 2016 en de saldi voor 2010 tot 2014 tussen 2016 en 2020 (**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**). Daardoor zouden de historische saldi op de nettarieven tegen 2021 opgelost zijn.

Figuur 12: VREG besliste 0,9 mld € saldi op nettarieven op 5 jaar af te bouwen²⁴

²³ GSC gewaardeerd aan 90€, WKC aan 20€. Data van eind 2017 houden al rekening met nog geplande uit de marktnames van GSC's en WKC's eind 2017. Nettariefsaldi zijn ruwe data, inclusief overige saldi (niet voor certificatenkosten), aangezien VREG hierover geen data publiceert.

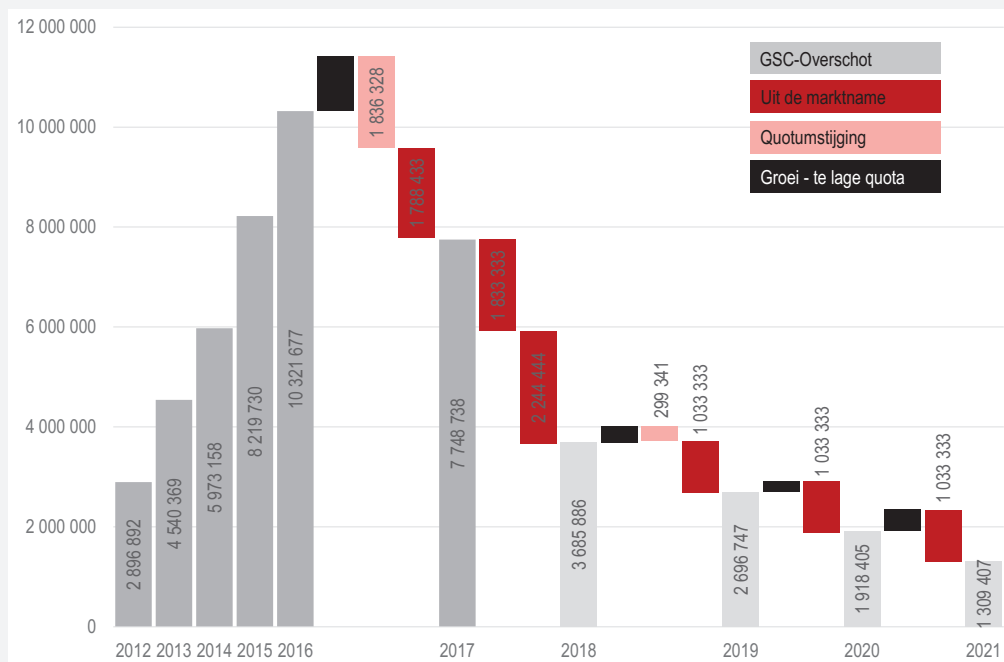
²⁴ Ruwe schatting op basis van de opkoopkosten van certificaten en het aandeel van certificatenkosten in saldi. Er zijn ook saldi opgebouwd door volumeverschillen (minder elektriciteit geleverd dan voorzien) en saldi op REG-premies, e.d. Precieze data publiceert de VREG niet. Bovendien maakt deze figuur abstractie van het feit dat ook na 2015 nog nieuwe saldi worden opgebouwd die evenwel telkens in n+2 worden verrekend (zoals bv. gebeurde in 2017).



Certificatenoverschotten daalden met quotumstijgingen en uit de marktnames

De overschotten van groene stroomcertificaten en WKK-certificaten zijn al fors gedaald door de doorgevoerde quotumstijging in 2015 (voor inleverronde 2017) en de uit de marktnames van certificaten die gebeurden met de inkomsten van de energieheffing. Dat laatste gebeurt voor certificaten die in handen waren van de netbeheerders.

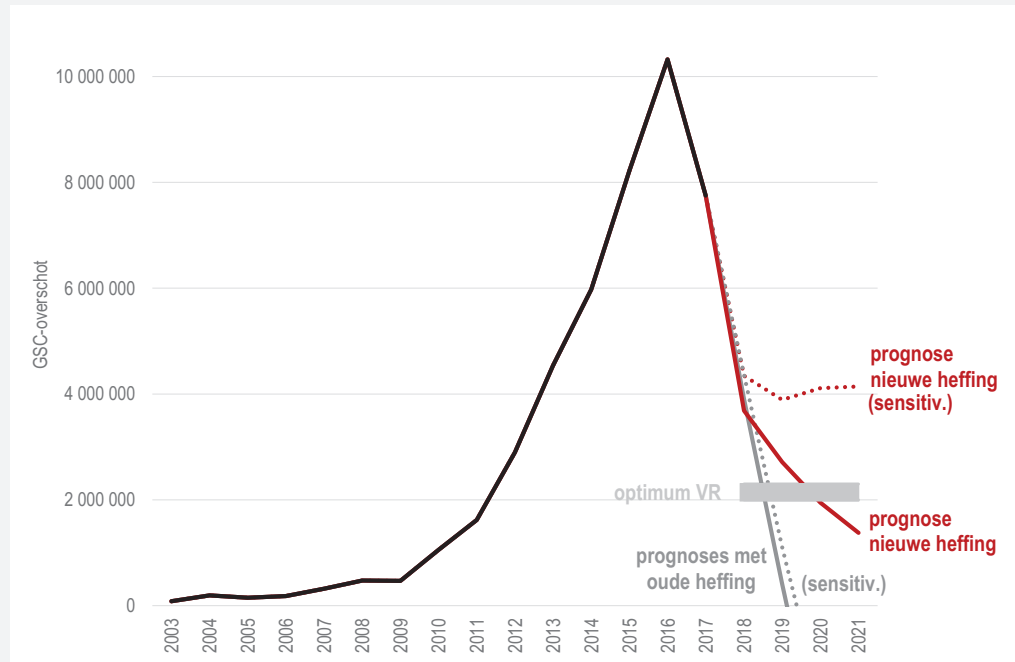
Voor de groene stroomcertificatenoverschotten zijn de voorziene maatregelen (quotumstijging en uit de marktnames) wellicht voldoende om de overschotten tegen 2020 terug te dringen tot een buffer die nodig is om de certificatenmarkt voldoende liquide te houden. Als er evenwel meer certificaten worden toegekend dan VEA veronderstelt (bv. door 'gullere' verlengingen), kunnen de GSC-overschotten terug toenemen.

Figuur 13: Aanpak GSC-overschotten²⁵

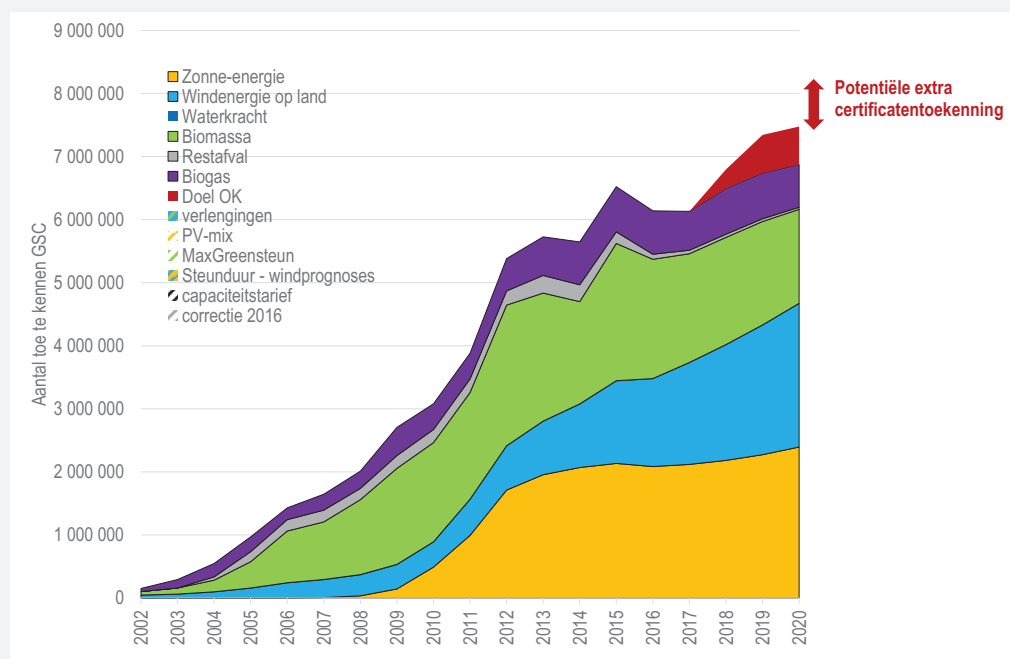
²⁵ Afhankelijk van de veronderstelde timing van de uit de marktname van certificaten kunnen de prognoses van de overschotten verschillen (bv. tov data Rekenhof). Hier werd verondersteld dat de certificaten voor de inleverronde einde maart worden opgekocht. Ook werd verondersteld dat de beoogde opkoping ter waarde van 50 mio euro aan GSC voorzien voor 2017 wordt gevoegd bij de geplande uit de marktname in 2018, gezien de lopende aanmeldingsprocedure hierover bij Europa.

Data reeds opgekochte certificaten verschillen licht met data die het Rekenhof hanteert: opkoop in 2016 1.788.433 GSC en in 2017 1.869.584. Dit komt omdat de berekeningen van het SERV-secretariaat gebeurden op basis van de afgeronde data in de nota Tommelein.

Figuur 14: GSC-overschotten zijn sterk gedaald

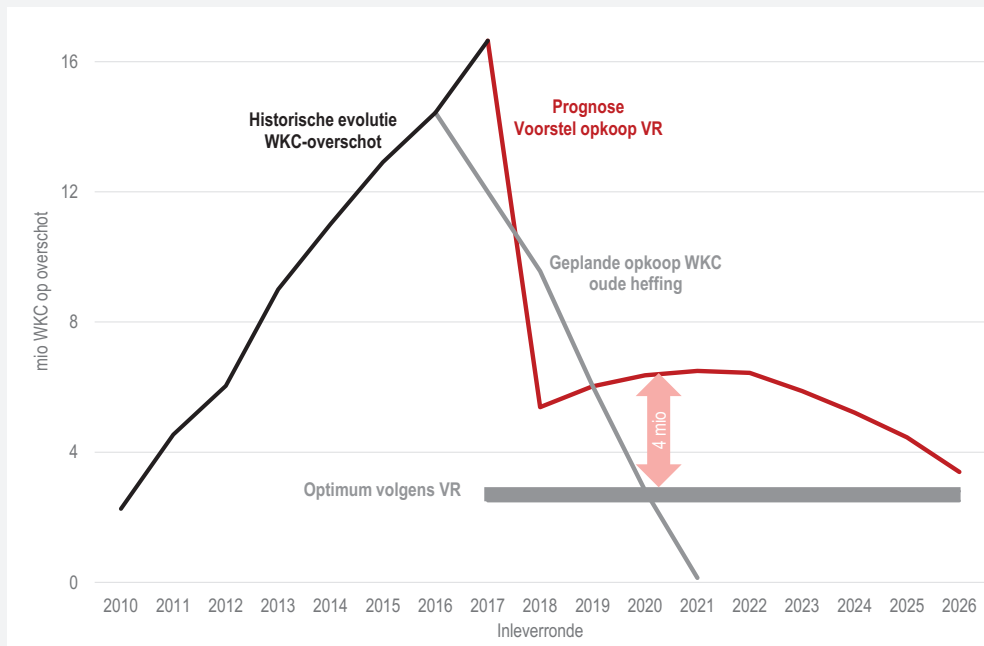


Figuur 15: Het aantal toe te kennen certificaten kan groter zijn



De WKC-overschotten zullen na de voorziene grootschalige éénmalige uit de marktname van 12,5 mio WKC's sterk dalen. Nadien zullen de WKC-overschotten terug toenemen. Volgens de plannen van de Vlaamse Regering zullen de WKC-overschotten minstens tot na 2026 hoger zijn dan de liquiditeitsbuffer.

Figuur 16: Oplossing WKC-overschotten wordt uitgesteld van 2020 naar 2026



4.2 Schuif WKC-overschot niet door naar de toekomst

De SERV vindt het geen goed idee om de doorrekening van certificatenoverschotten langer uit te stellen. De Vlaamse regering besliste eind 2015 om de oplossing van de certificatenoverschotten te spreiden over 5 jaar, namelijk van 2016 tot 2021. Met de voorliggende voorstellen wordt de oplossing van de overschotten voor warmtekrachtcertificaten (WKC) gedeeltelijk uitgesteld met ruim 5 jaar extra tot na 2026²⁶ in plaats van tot 2021 (zie Figuur 16). Dat is volgens de raad om drie redenen ongewenst.

- Ten eerste impliceert de uitgestelde oplossing van WKC-overschotten dat kosten worden doorgeschoven naar de toekomst. Zo'n uitgestelde doorrekening van historische kosten tot na 2020 is niet gewenst gezien de verwachte kosten rond 2020 o.a. om met flexmex de resterende kloof te dichten. Hierboven werd aangegeven dat rond 2020 de kosten van de hernieuwbare energiedoelstellingen door tegenvallers wel eens veel hoger kunnen zijn dan het optimistische scenario nu voorziet (cf. supra). Een snellere doorrekening van overschotten verkleint de latere tariefschokken.

²⁶ Met de oude heffing zouden volgens de plannen van de Vlaamse regering eind 2015 tussen 2016 en 2020 jaarlijks voor 112,4 mio WKC's uit de markt worden genomen en nadien ook nog, zij het in mindere mate, om het evenwicht te behouden.

Met de nu door de Vlaamse regering voorgestelde eenmalige opkoping ter waarde van € 250 mio zouden de WKC-overschotten weliswaar aanvankelijk fel dalen, maar zouden die onmiddellijk terug sterk stijgen omdat het aantal toegekende WKC's structureel hoger blijft dan het aantal doorgerekende WKC's (zie achtergrondrapport). Pas vanaf 2023 zouden de overschotten dalen als gevolg van de degressiviteit in de toekenning van WKC's en de quotumstijging vanaf 2020 (het behoud van 11,2% in plaats van een daling naar 9% en 7%). Maar zelfs in 2026 zouden volgens de WKC-prognoses de overschotten groter zijn dan wat de Vlaamse regering zelf de 'optimale buffer' noemt. Het is dus zelfs niet duidelijk wanneer de WKC-certificatenmarkt wel in evenwicht zou zijn. Nota aan de leden van de Vlaamse regering, blz. 7. Het VEA gaat overigens uit van het behoud van het huidige WKK-vermogen. Een stijging van het WKK-vermogen kan leiden tot bijkomende WKC-toekenning.

- Ten tweede zal de doorrekening van de WKC-overschotten via de geplande quotumverhoging vanaf 2020 (van 9% en 7% naar 11,2%) de factuur pas verzwaren na 2020. Het is onduidelijk wat deze stijging ten opzichte van het oorspronkelijk quotumpad betekent voor de doelgroepen en voor het investeringsklimaat.
- Ten derde impliceert de uitgestelde doorrekening van WKC-overschotten dat het WKC-certificatensysteem nog 10 jaar in onevenwicht zal zijn.

De SERV vraagt om de doorrekening van WKC-overschotten vóór 2021 af te ronden zoals aanvankelijk gepland en liefst zelfs vóór 2020 gezien de potentiële kostenstijgingen voor flexmex in 2020. Dat vergt een extra uit de marktnaam van minstens 4 mio WKC. Dat vergt een extra budget/doorrekening van 108 mio euro (aan 27 €/WKC) of 80 mio euro (aan 20 €/WKC). Overigens lijkt er op het Energiefonds voldoende ruimte heeft om deze extra uit de marktnaam van WKC te realiseren én tegelijkertijd de kloof naar de doelstelling te dekken met flexibiliteitsmechanismen (aan ongeveer 40 €/MWh, cf. deel 5.1).

Wel vraagt de SERV nog nadere onderbouwing van

- de **optimale buffer** die nu ingesteld is op 70% tot 80% van de certificatenverplichting en die voor de WKC-markt wellicht nogal hoog is. Een buffer van niet-opgeloste overschotten kan aangewezen zijn om de liquiditeit op de certificatenmarkt te garanderen, bv. bij tijdelijke uitval van installaties. Het lijkt evenwel onwaarschijnlijk dat tot 80% van de WKC-installaties een volledig jaar zou uitvallen. Een te grote buffer betekent in feite dat een deel van de overschotten niet wordt aangepakt.
- de keuze van de Vlaamse regering om WKC-overschotten nu op te kopen aan 20 €/WKC. Aanvankelijk werd hiervoor 27 €/WKC voorzien²⁷. Door de netbeheerders een lager bedrag per certificaat te geven zullen **meer kosten in de nettarieven** terecht komen. De reële impact op de nettarieven hiervan is nog onduidelijk omdat veel afhangt van de veronderstellingen over de verkoopwaarde van WKC's gemaakt tijdens de opmaak van de nettarieven. Ingeval de nettarieven wel rekening hielden met 27 €/WKC vraagt de SERV om dit ook aan te houden om geen extra kosten van naar schatting 87,5 mio euro naar de nettarieven door te schuiven.

4.3 Let op voor mogelijke nieuwe GSC-overschotten

De SERV wijst erop dat ondanks de voorliggende voorstellen nieuwe GSC-overschotten kunnen ontstaan. De inschattingen van het aantal toe te kennen certificaten houden immers geen rekening met enkele elementen die het aantal toe te kennen certificaten hoger kunnen doen uitkomen dan verondersteld, met name

- De extra certificaten-toekenning ingeval de **kloof** van 1418 GWh gedicht wordt met interne maatregelen. Hoewel de Vlaamse regering oproept om bijkomende maatregelen te nemen om de kloof te dichten, lijkt hiermee geen rekening gehouden in de prognoses van het aantal toe te kennen certificaten. Nochtans zullen het aantal toe te kennen groene stroomcertificaten en de overschotten kunnen toenemen als er effectief bijkomende maatregelen worden genomen om de kloof te dichten. Bijkomende investeringen van

²⁷ Er werd voorzien in de opkoping van 20,8 mio WKC, weg te werken over 5 jaar aan 27 euro (Zie nota Vlaamse regering blz. 3). Nu wordt voorzien in de opkoping van 12,5 mio WKC aan € 250 mio (=20 €/WKC).

bedrijven in de vorm van grootschalige zonnepaneleninstallaties of windturbines leiden automatisch tot een grotere certificaten-toekenning.

- De **recente beslissingen van de Vlaamse Regering** die het aantal toe te kennen certificaten (kunnen) verhogen en die nog niet zijn doorgerekend in de VEA-prognoses, zoals de aanpassing van de duur van de certificaten-toekenning voor zonne-energie en windenergie, de verlaging van het in rekening gebrachte eigen verbruik bij grootschalige PV-installaties, de extra steun voor participatieve hernieuwbare energieprojecten, de verlaging van de aftrek van het aantal voor de certificatenverplichting aanvaardbare groenestroomcertificaten aan de Max Green-installatie²⁸, ...
- Andere '**tegenvallers**' die het aantal toe te kennen certificaten kunnen opdrijven. Enkele voorbeelden zijn: 'gullere' verlenging, zonnigere jaren, hogere onrendabele toppen voor nieuwe installaties, meer steun aan bestaande installaties door de aanpassing van de steun aan de elektriciteitsopbrengst, een certificaatintensievere mix aan groene stroomproductie, ...);
- Tegenvallers die het aantal **in te leveren certificaten** kunnen verminderen, bv. door een afname van de certificaatplichtige verbruiken;
- een late of negatieve **beslissing van Europa** over de opkoopregeling waardoor de uit de marktnaam beperkt moet blijven tot de PV-certificaten die aan particulieren werden toegekend²⁹.

De SERV vraagt de Vlaamse regering om

- **sensitiviteitsanalyses** uit te voeren om de risico's en kosten van potentiële extra certificaten-toekenning (en de daaraan verbonden kosten) beter te kunnen inschatten. Op zijn minst zijn sensitiviteitsanalyses nodig op het aantal toe te kennen certificaten (Figuur 17). Ook moet daarbij zeker de impact doorgerekend worden van de recente beslissingen van de Vlaamse Regering die het aantal toe te kennen certificaten kunnen verhogen.
- **financiering** te voorzien voor de realistisch geachte bijkomende toekenning van certificaten, op zijn minst voor de extra certificaten als gevolg van nieuw beleid (cf. wijzigingen aan certificatensteun in ontwerpenergiebesluit).
- op voorhand aan te geven **hoe** met de nog niet-ingecalculeerde bijkomende toegekende certificaten **zal worden omgegaan**. Informatie hierover is cruciaal voor het investeringsklimaat.
- te bekijken hoe de **certificatensystemen** kunnen evolueren naar een systeem waarvan de totale kosten en de kostenefficiëntie beter **bewaakt** kunnen worden.

²⁸ De voorgestelde wijziging kan op korte termijn leiden tot een verhoging van de steun aan Max Green.

²⁹ Cf. ook [Rekenhof](#) hierover: blz. 82. De Vlaamse Regering verwacht een goedkeuring van het aanmeldingsdossier voor eind 2017.

Figuur 17: Maak sensitiviteitsanalyses

De SERV vraagt de Vlaamse regering om sensitiviteitsanalyses te maken over

- **aantal toe te kennen certificaten**, zowel voor GSC als WKC. Naast de extra certificaten-toekenning als de kloof tot de doelstelling gedicht wordt met interne maatregelen zijn er ook nog andere factoren en onzekerheden die het aantal toe te kennen certificaten in een worst case scenario tot 9% per jaar (58 mio euro) kunnen opdrijven (**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** en zie achtergrondrapport). Concreet vraagt de SERV om bij de prognoses van de toe te kennen certificaten o.a. ook rekening te houden met
 - eventuele extra certificaten-toekenning voor installaties die een **verlenging** van de certificaten-toekenning aanvragen: Het VEA gaat er in zijn prognoses van uit dat bestaande installaties na 10 jaar een half certificaat krijgen per geproduceerde MWh. 'Dit blijft een aanname die voor discussie vatbaar is. De werkelijkheid situeert zich tussen 0 en 1.', zo stelt het VEA zelf³⁰.
 - **een andere mix** groene stroom dan verondersteld: indien de mix van nieuwe groene stroominstallaties afwijkt van de veronderstellingen, kan dat leiden tot meer of minder toe te kennen certificaten omdat de steun per MWh (en dus ook de bandingfactor) verschilt van projectcategorie tot projectcategorie. Indien er bijv. minder kleine PV-installaties bij particulieren (die geen steun krijgen) worden geplaatst dan de 50% of 45% van nieuwe zonne-productie die verondersteld wordt en meer grote installaties (die wel certificatensteun krijgen) zal het aantal toe te kennen certificaten stijgen.
 - Alternatieve scenario's voor de steun-toekenning aan **Max Green**: Het aantal toe te kennen certificaten van Max Green wordt in de huidige scenario's berekend volgens de huidige steunniveaus en met een volle exploitatie van de installatie. Er bestaan echter onzekerheden over het toekomstig steunniveau als gevolg van het feit dat de bandingfactor tijdens de verlengingsperiode kan verschillen van de huidige. Ook de afroaming van 11% van het op basis van de onrendabele top berekende steunniveau die uitzonderlijk voor dit type installatie geldt, zou worden aangepast door het recent voorstel van de Vlaamse regering van 24 november 2017³¹ in navolging van signalen over de beperkte rendabiliteit van de installatie³².
 - de recente aanpassingen aan de **steunduur van PV- en windinstallaties**: Recent werd via het energiebesluit de steunperiode voor grote PV-installaties van 15 jaar op 10 gebracht en voor windturbines van 15 jaar op 20 jaar. Het steunniveau per MWh wordt hieraan aangepast, maar het is nog onduidelijk wat de precieze impact hiervan op de certificaten-toekenning is. Deze werd nog niet in de prognoses van VEA verrekend.
 - De eventuele introductie van het **capaciteitsstarief** door de VREG. Hierdoor zullen o.a. grootschalige windturbines een hoger nettatarief moeten betalen, waardoor de onrendabele top stijgt en bijgevolg ook de certificaten-toekenning aan installaties vanaf 2012. De VEA prognoses houden hier nog geen rekening mee.
 - **andere factoren** die een invloed hebben op het aantal toe te kennen certificaten zoals de prognoses inzake zonneshij, de windopbrengst, etc. Ook is extra certificaten-toekenning mogelijk als gevolg van het recent voorstel om projecten met burgerparticipatie meer steun toe te kennen. Eveneens kunnen hernieuwbare energie-installaties minder rendabel worden en meer steun behoeven doordat als gevolg van de verlaging van de energieheffing en de omvorming weg van de verbruikscategorieën, de waarde van de zelf opgewekte energie vermindert. Deze werden nog niet in de berekeningen van de Vlaamse regering (en ook nog niet in die van het SERV-secretariaat) meegenomen.
- op het aantal **in te leveren certificaten**. Gezien de beperkte adviesperiode heeft het SERV-secretariaat hiervan nog geen inschatting gemaakt. Belangrijk hierbij is de sensitiviteit voor de evolutie van de certificaatplichtige leveringen die o.a. afhangt van de evolutie van de afnames en de vrijstellingen.
- de **overschotten**: De evolutie van de certificatenoverschotten is onzeker en is afhankelijk van de certificaten-toekenning, de certificaatplichtige elektriciteitsleveringen die o.a. afhankelijk zijn van het klimaat, de investeringen in hernieuwbare energie, ... en de uit de marktnaam van certificaten. Sensitiviteitsanalyses zijn nodig om de overschotten te blijven bewaken.

³⁰ Rapport 2016, Deel 3: Evaluatie quotumpad en productiedoelstellingen.

³¹ [Ontwerpsdecreet](#)

³² 'Structureel verlieslatend'. Het [Laatste Nieuws](#), 27 februari 2015,

5 Energiefonds en andere financieringsinstrumenten

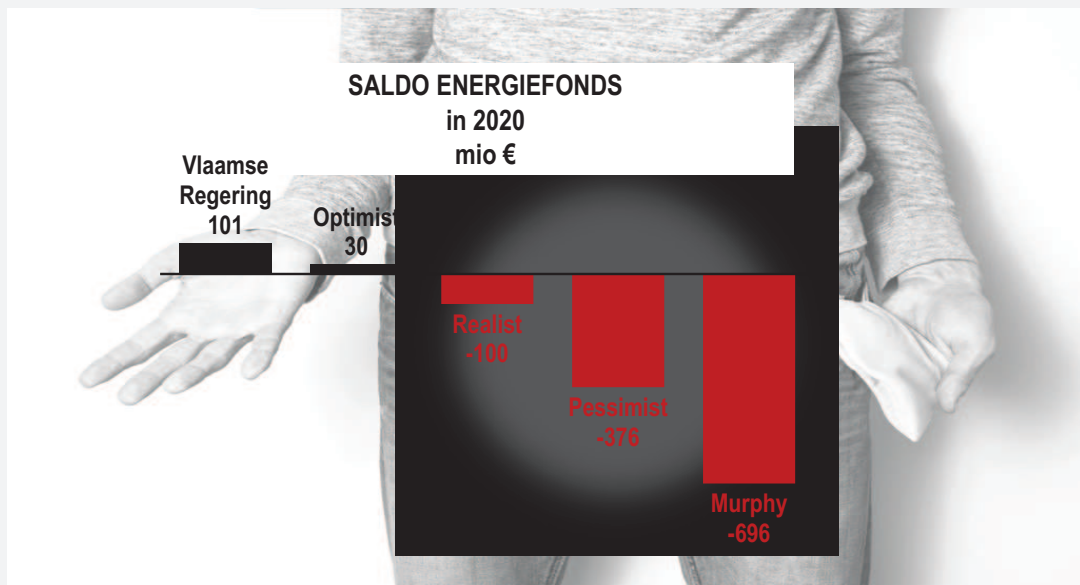
De middelen van het energiefonds, gespijsd door de energieheffing, lijken in een optimistisch scenario voldoende om tegen 2020 de aangekondigde kloof van 1418 GWh tot de 2020-doelen te dichten met interne maatregelen of met flexmex en om tegelijkertijd ook de WKC-overschotten vóór 2020 aan te pakken. De middelen van de verlaagde energieheffing lijken echter onvoldoende als de optimistische prognoses van de Vlaamse regering niet bewaarheid worden, hetgeen heel waarschijnlijk is. Extra financiële ruimte lijkt dan ook nodig omdat de kloof tot de doelstelling wellicht veel groter is dan verwacht en de kosten veel groter (5.2). Ook is financiële ruimte nodig voor de financiering van andere beloftevolle pistes de komende jaren ter ondersteuning van de energie- en klimaattransitie (5.4).

De zoektocht naar financiële ruimte voor tegenvallers en opportuniteiten moet kaderen in een breder perspectief waarbij diverse pistes vergeleken worden en een toekomstgericht sluitend financieringskader wordt voorbereid (5.3) evenals een structurele verlaging van de tarieven (5.5).

5.1 Analyse: energiefonds heeft alleen in optimistisch scenario genoeg middelen

Het Energiefonds dat nu vooral gespijsd wordt met de inkomsten van de energieheffing zal in optimistische scenario's voldoende middelen hebben, maar zal bij tegenvallers tot bij 700 mio € tekort hebben in 2020.

Figuur 18: Energiefonds kan bij tegenvallers tot bijna 700 mio € tekort hebben in 2020



Volgens inschattingen van het SERV-secretariaat is er met de voorgestelde energieheffing

- onder een aantal voorwaarden³³ **voldoende ruimte** om de verwachte onbestemde kloof van **1418 GWh in 2020 te dichten** via de financiering van extra maatregelen in de eigen regio en/of flexibiliteitsmechanismen (Figuur 19) én om tegelijkertijd de WKC-overschotten vervroegd af te lossen (cf. deel 4.2).
- wellicht **niet voldoende ruimte om ook na 2020 nog de kloof te dichten**. Nochtans zou Vlaanderen zelfs volgens in de optimistische scenario's van de Vlaamse regering pas ten vroegste eind 2021 de 2020-doelen halen. Dat wil zeggen dat vermoedelijk ook voor 2021 flexibiliteitsmechanismen aangekocht moeten worden, in de verwachting dat Europa dit ook vereisen na 2020 zolang de 2020-doelen (de zogenaamde baseline) niet gehaald worden (cf. discussie hierover, deel 3.5). Voor deze flexmex na 2020 lijkt er structureel geen financiering voorzien. Na 2020 zullen de inkomsten uit de nieuwe energieheffing volledig opgebruikt zijn met de voorziene uit de marktname van GSC's voor 93 mio €, de call groene warmte (10 mio €) en de financiering van de VREG en de premies voor kleine windturbines en batterijen (Figuur 20).
- wellicht **niet voldoende ruimte** op het Energiefonds om de kloof te dichten bij **minder optimistische scenario's** waarbij de kloof groter is dan verwacht of de kosten groter (Figuur 21 en **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**).

Figuur 19: Optimistisch scenario lost WKC-overschot vóór 2020 op en dicht 1418 GWh-kloof³⁴

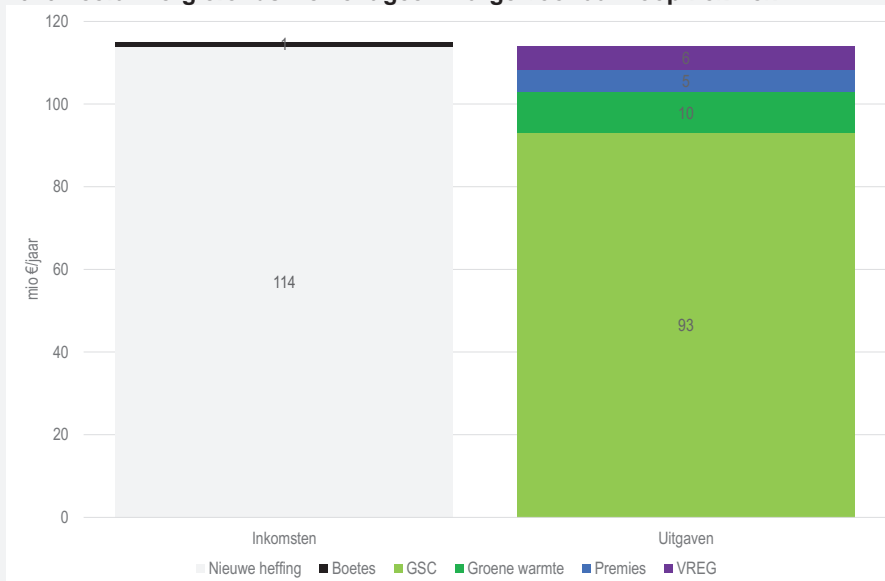


³³ Flexmex goedkoper dan 41 €/MWh, geen Belgische kloof of extra verplichtingen uit Belgische lastenverdeling en geen extra budget voor de voorbereiding van de transitie

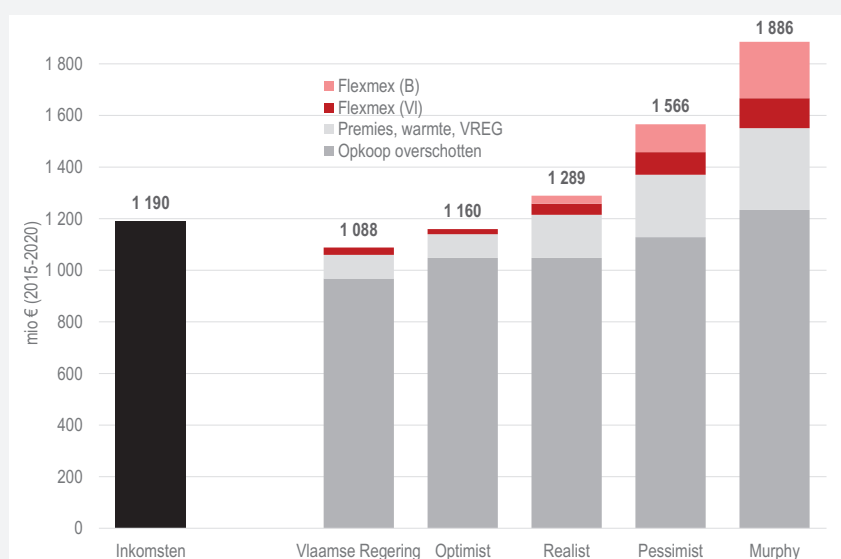
³⁴ Optimistisch scenario, gecumuleerd over de ganse periode.

Premies verwijst naar de geplande nieuwe premies voor batterijen en kleine windturbines.

Figuur 20: Na 2020 heeft Energiefonds wellicht geen marge voor aankoop flexmex



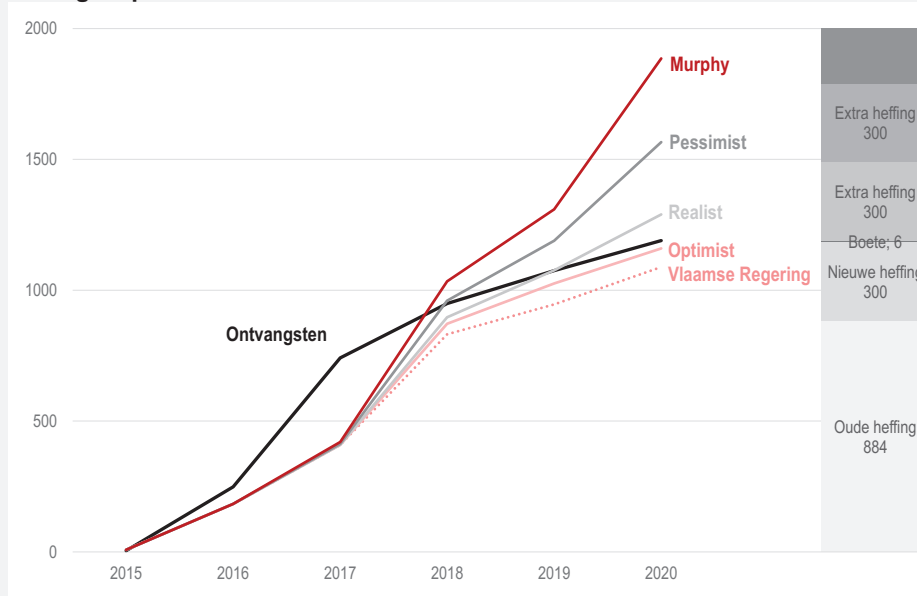
Figuur 21: Geen marge voor extra kosten in minder optimistische scenario's



De kosten om de 2020-doelen voor Vlaanderen te realiseren kunnen veel hoger zijn dan vooropgesteld en kunnen de inkomsten van het energiefonds overtreffen. Het is onzeker of de opbrengsten van de energieheffing, die terecht komen in het energiefonds, zullen volstaan om de benodigde uitgaven vanuit het energiefonds te dekken. Hierbij werd verondersteld dat het energiefonds gebruikt wordt om de aankoop van flexmex te financieren³⁵. Er is vooral grote onzekerheid over de omvang van de met flexmex op te vullen tekorten, de kostprijs van die flexmex, de omvang van de overschotten en de extra uitgaven voor de energietransitie die nodig zijn en aangerekend zullen worden op het Energiefonds. Op basis van ruwe inschattingen van het SERV-secretariaat, zouden, afhankelijk van de gemaakte veronderstellingen, in een zeer pessimistisch scenario (Murphy in de figuur), de inkomsten van de energieheffing de komende jaren zelfs moeten vertwee- of verdrievoudigen om de rekening te laten kloppen en om geen kosten door te schuiven naar de toekomst (**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**).

³⁵ Dit lijkt logisch aangezien het de keerzijde betreft van gemiste interne maatregelen en aangezien de Vlaamse regering hiervoor elders geen middelen voorzien lijkt te hebben.

Figuur 22: Rekening klopt in enkele scenario's niet³⁶



³⁶ Gecumuleerde ontvangsten, uitgaven '15-'20, mio €

Figuur 23: Inschatting kostprijs internationale flexmex (mio €/per jaar)³⁷

	Kostprijs flexmex €/MWh							
	GWh Kloof	10	14	20	30	40	50	60
Kloof VR	1 418	14	20	28	43	57	71	85
+ groene warmtetekort	2 904	29	41	58	87	116	145	174
+ Belg. lastenverdeling bis	3 934	39	55	79	118	157	197	236
+ koude winter	6 504	65	91	130	195	260	325	390
+ 100% Vl. verantwoordelijkheid	8 367	84	117	167	251	335	418	502

Figuur 24: Potentiële extra Vlaamse inspanningen als Belgische rekening niet klopt³⁸

		Bruto finaal verbruik België in 2020 (GWh)							
		Warm jaar - veel energiebesparingen				Koud jaar - Geen energiebesparing			
		380 000	390 000	400 000	410 000	420 000	430 000	440 000	450 000
13% aandeel op kloof (GWh)		263	1 563	2 863	4 163	5 463	6 763	8 063	9 363
Extra Vlaamse GWh HE									
65,9% ³⁹		173	1 030	1 887	2 744	3 600	4 457	5 314	6 170
100% ⁴⁰		263	1 563	2 863	4 163	5 463	6 763	8 063	9 363
Extra kosten (€/jaar)									
14€/MWh	66%	2 422 000	14 420 000	26 418 000	38 416 000	50 400 000	62 398 000	74 396 000	86 380 000
	100%	3 682 000	21 882 000	40 082 000	58 282 000	76 482 000	94 682 000	112 882 000	131 082 000
20€/MWh	66%	3 460 000	20 600 000	37 740 000	54 880 000	72 000 000	89 140 000	106 280 000	123 400 000
	100%	5 260 000	31 260 000	57 260 000	83 260 000	109 260 000	135 260 000	161 260 000	187 260 000
30€/MWh	66%	5 190 000	30 900 000	56 610 000	82 320 000	108 000 000	133 710 000	159 420 000	185 100 000
	100%	7 890 000	46 890 000	85 890 000	124 890 000	163 890 000	202 890 000	241 890 000	280 890 000
40€/MWh	66%	6 939 270	41 207 270	75 475 270	109 743 270	144 011 270	178 279 270	212 547 270	246 815 270
	100%	10 530 000	62 530 000	114 530 000	166 530 000	218 530 000	270 530 000	322 530 000	374 530 000
50€/MWh	66%	8 674 088	51 509 088	94 344 088	137 179 088	180 014 088	222 849 088	265 684 088	308 519 088
	100%	13 162 500	78 162 500	143 162 500	208 162 500	273 162 500	338 162 500	403 162 500	468 162 500

³⁷ 1418 GWh: kloof VR
+ 1486 GWh: kloof als gevolg van niet-realiseren van groene warmte doelstellingen en bevrozing op nieuw van 2015.

Als de doelstellingen inzake PV en windenergie niet gehaald worden, zullen ook de voorziene toe te kennen certificaten niet toegekend worden. Afhankelijk van de prijs van de niet gerealiseerde productie ten opzichte van de kostprijs van flexmex, zouden er een extra kloof en extra kosten kunnen ontstaan. Die werden nu nog niet meegerekend.

+ 1030 GWh: extra verplichtingen voor Vlaanderen als gevolg van niet sluitende Belgische lastenverdeling en dus een lastenverdeling bis (bij een warme winter: 390 TWh finaal verbruik in B)

+ 2570 GWh: extra verplichtingen voor Vlaanderen als gevolg van niet sluitende Belgische lastenverdeling en als gevolg van een koude winter (420 TWh finaal verbruik in België)

+ 1863 GWh: extra verplichtingen voor Vlaanderen als gevolg van niet sluitende Belgische lastenverdeling bij een koude winter als volledige verantwoordelijkheid voor de niet gerealiseerde energiebesparing op Vlaanderen zou rusten.

³⁸ Gerekend dat bijkomend 13% hernieuwbare energie moet gerealiseerd worden op het extra verbruik. Verondersteld een energieverbruik tussen 390 en 420 TWh en een flexmexprijs van 50 €/MWh en een aandeel van Vlaanderen in het dichten van de kloof tussen 66% (Als men ervan uitgaat dat het niet-realiseren van de energie-efficiëntiedoelen wordt toegewezen aan de gewesten a rato van hun aandeel in het energieverbruik van 2015 (ia. 66%) en 100% (Als 100% van deze tekortkoming aan Vlaanderen wordt toegeschreven omdat Wallonië wel zijn energiebesparingsdoelen lijkt te halen in tegenstelling tot Vlaanderen)

³⁹ aandeel van Vlaanderen in verbruik 2015

⁴⁰ Vermoedelijke verantwoordelijkheid van Vlaanderen in de niet-realiseren van de EE-doelen

5.2 Voorzie extra middelen om kloof te sluiten en geen kosten door te schuiven

Expect the best, prepare for the worst

De Vlaamse regering moet in ieder geval voldoende **middelen** voorzien en inzetten om

- de verwachte **onbestemde kloof** van 1418 GWh te dichten **in 2020 én daarna**. Hoewel de Vlaamse Regering oproept om deze kloof met bijkomende maatregelen te dichten en aankondigt flexibiliteitsmechanismen in te zetten, worden de hiervoor benodigde middelen niet becijferd, alhoewel hiervoor voldoende middelen beschikbaar lijken, althans in 2020.
- de kosten van de **WKC-overschotten** vóór 2020 door te rekenen.
- bij de financiering van de certificaten systemen ook voldoende ruimte te voorzien voor **tegevallers** én opportuniteiten. Met de voorliggende voorstellen van de Vlaamse regering kunnen de certificatenkosten en de realisatie van de 2020-doelen enkel gefinancierd worden als een optimistische lift naar de doelen gevonden wordt. De plannen van de Vlaamse Regering voorzien geen marge binnen het Energiefonds (noch elders) om tegenvallers op te vangen die de veronderstelde kloof naar de doelen en de veronderstelde kosten verhogen, zelfs niet voor tegenvallers die zeer realistisch zijn.

In de doorgerekende scenario's blijken de veronderstellingen over de omvang van de kloof, de resultaten van de Belgische lastenverdeling en de prijs van flexibiliteitsmechanismen bijzonder belangrijk.

Figuur 25: Ruwe inschatting van kosten in diverse scenario's

Gedekte kosten voor het sluiten van de rekening in optimistisch scenario		
1A. Interne maatregelen	34 tot 95 mio €/jaar	Geschatte extra certificatenkosten ⁴¹ voor interne maatregelen om 1418 GWh-kloof te dichten, verschillend afhankelijk van de veronderstelde mix van nieuwe installaties in eigen regio en het veronderstelde steunniveau ⁴² (zie achtergrondrapport).
OF		
1B. Flexmex voor 1418 GWh kloof	20 tot 57 mio €/jaar	Kosten voor 1418 GWh-flexibiliteitsmechanismen (flexmexprijs tussen 14 en 40 €/GWh)
2. WKC vervroegd	80 mio €	Kosten voor de uit de marktname van de naar schatting 4 mio WKC's op overschot voor 2020, gerekend aan 20 €/WKC
Nog niet gedekte kosten van tegenvallers in minder optimistische scenario's		
3. Flexmex voor extra kloof tot Vlaams doel (groene warmte)	28 tot 60 mio €/j ⁴³	Kosten voor flexmex voor gemiste groene warmte (1456 GWh) (flexmexprijs tussen 14 en 40 €/GWh); verschillen naar gelang de veronderstellingen over de grootte van de kloof en de wijze waarop deze gedicht zal worden (Figuur 23).
4. Flexmex voor extra Vlaamse lasten na Belgische lastenverdeling bis	14 tot 219 mio€/j	Kosten voor verwachte bijkomende Vlaamse maatregelen tussen 1030 GWh en 5463 GWh omdat de Belgische lastenverdeling wellicht niet sluitend is (3.4) (flexmexprijs tussen 14 en 40 €/GWh), verschillen naar gelang verbruik in 2020.
5. Sensitiviteit	11 tot 53 mio €/j	de extra kosten die te verwachten zijn op basis van sensitiviteitsanalyses op het aantal toe te kennen groene stroomcertificaten
6. Beleidsmarge	Tot 75 mio €/j	Kosten voor andere transitieprojecten, groene warmte, REG, ... (Cf. deel 5.4)

5.3 Vergelijk financieringspistes en bereid toekomstgerichte financiering voor

Volgens de SERV moeten diverse pistes bekeken worden om voldoende ruimte te kunnen voorzien voor tegenvallers en opportuniteiten. Het gaat dan o.a. om

- diverse mogelijkheden om de middelen **aan te vullen en/of te verschuiven**. Daarbij moeten steeds de verdelingseffecten en de impact op de diverse doelgroepen bekeken worden (cf. deel 6). Ook kan van belang zijn hoe diverse pistes passen in een meer toekomstgericht financieringskader.

⁴¹ Er kunnen ook nog andere kosten verbonden zijn aan de realisatie van deze interne maatregelen, bv. kosten voor investeringssteun.

⁴² Gerekend aan de OT voor 2018, zoals vermeld in het [VEA-rapport](#). Geen kostendaling voor 2019 en 2020 verwacht.

⁴³ Om de netto-kostentoeename hiervan in te schatten, moet bekeken worden welke vooropgestelde eigen productie niet gerealiseerd werd en tegen hoeveel €/MWh deze eigen productie ondersteund werd. Worden doelen inzake groene warmte en kleinschalige PV, die beiden niet via de certificaten systemen ondersteund werden niet gehaald, dan betekent de inzet van bijkomende flexmex een netto-kostentoeename. Komt de inzet van flexmex in de plaats van productie die duurder was dan de flexmex, dan kunnen de kosten hierdoor dalen.

- de bewuste keuze van de meest **kostenefficiënte manier** om de tegenvallers én de opportuniteiten aan te pakken. Zijn flexmex bijvoorbeeld goedkoper dan bijkomende maatregelen? Zo ja, welke flexmex? Etc. (zie 5.4)
- de uitgaven **anders in de tijd** te plannen. Zo kan het met het oog op de financiering van de flexmex die rond 2020 zal pieken van belang zijn om de uit de marktname van certificaten slim – en dus met name vroeger – te plannen. Dat geldt niet alleen voor warmtekrachtcertificaten (cf. 4.2) maar ook voor groene stroomcertificaten. Ook kan het interessanter zijn om met bepaalde investeringen even te wachten, bv. op kostendalingen.

De aanpassing van de energieheffing moet samen gaan met de voorbereiding van een **toekomstgericht en sluitend financieringskader** voor de energie- en klimaattransitie. De voorliggende aanpassing van de energieheffing lijkt vooral een snel en pragmatisch antwoord op de vernietiging van de oude energieheffing door het Grondwettelijk Hof en op de dringende financieringsnoden vanuit de certificaten systemen. De nu voorgestelde aangepaste financieringsbasis van de energieheffing is in dat perspectief een te verdedigen piste, zeker in een overgangsfase naar een meer toekomstgerichte financiering.

Het wordt volgens de SERV dan ook tijd om tesamen met de planning voor de CO₂-transitie met **2030-perspectief** ook de **financiering te herdenken**. De aandacht voor de 2020-doelen mag de aandacht niet verminderen voor de vraag waar Vlaanderen met zijn energiesysteem in 2030 wil staan, welke investeringen daarvoor wanneer gewenst zijn en hoe die gestimuleerd zullen worden. Becijferde plannen op basis van reële bottom-up-potentieelstudies die ook energieverbruik, flexibiliteit, injectie, aansluiting, netten, ruimtelijke en financiële aspecten, economische én niet-economische divers meenemen zijn daarbij cruciaal. Een goed en becijferd 2030 plan is dringend nodig

- als bijdrage van Vlaanderen aan de Belgische energie- en klimaatplannen die bij Europa ingediend moeten worden;
- om Europa te overtuigen van de hoogte van de doelstellingen in verhouding tot het potentieel in Vlaanderen, de reeds geleverde inspanningen en de goede en duurzame intenties in de hoop dat dat Europa ‘milder’ kan stemmen bij de beoordeling van een gemiste (of met flexmex behaalde) doelstelling voor 2020;
- om een duidelijk investeringskader voor de sector te voorzien;
- last but not least om een duurzaam financieel plan en financieringsstrategie op te zetten.

De SERV vraagt om conform de Vlaamse energievisie⁴⁴, de conclusies van de stroomgroep financiering in het kader van de stroomversnelling⁴⁵ en in samenhang met het nationaal debat over de koolstofprijs te **zoeken naar andere financieringspistes dan via de elektriciteitsfactuur**⁴⁶. Het is voor de SERV echter nog onduidelijk welke timing de Vlaamse regering voorziet voor de operationalisering van deze punten van de energievisie.

⁴⁴ De [Vlaamse energievisie](#) kondigde aldus aan dat de verrekening van de kosten voor de energietransitie herbekeken zal worden.

⁴⁵ <https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/09013557801db620>

⁴⁶ <https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/09013557801db620>

5.4 Voorzie enveloppe voor energiebesparing, warmte, andere projecten

Er moet nagedacht worden of en in welke mate de komende jaren ook een enveloppe kan en moet voorzien worden om de bredere energie- en klimaattransitie te ondersteunen. Dat zou kunnen via de financiering van bestaande én/of nieuwe beleidsinstrumenten indien dat de beste optie zou zijn om de beoogde doelen te realiseren. In ieder geval moet samen met het ontwerp van deze strategie ook de financieringsstrategie uitgetekend worden om te vermijden dat kosten achteraf niet gefinancierd geraken.

Concreet suggereert de SERV de inzet van enveloppes te overwegen voor volgende pistes:

- **bijkomende initiatieven in het REG- en warmtebeleid:** Zoals de energievisie⁴⁷ van de Vlaamse regering voorziet, moet het beleid in ieder geval “op korte termijn, naast de volgehouden inspanningen voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie in alle sectoren, o.a. vanuit steunefficiëntie nog meer inzetten op energie-efficiëntie en groene warmte.” De budgetten voor energie-efficiëntie en groene warmte zijn nog erg beperkt in vergelijking met deze voor groene stroom.
- **nieuwe energietransitieprojecten** die beloftevol zijn en ondersteuning verdienen en die (nog) niet passen in andere financieringskanalen. Deze projecten kunnen hernieuwbare energieprojecten zijn, maar ook projecten rond energiebesparing, flexibiliteit, energiearmoede, innovatie, ... Gezien de afstand tot de doelen en de grote nood aan extra inspanningen, lijkt het niet onlogisch om hiervoor voldoende middelen te voorzien.
- **openbare dienstverplichtingen van netbeheerders.** Indien openbare dienstverplichtingen van netbeheerders (deels) gefinancierd zouden worden via het energiefonds zou dat de aan de federale overheid betaalde BTW op de huishoudelijke doorrekening via de nettarieven uitsparen. Dat kan een reële besparing voor Vlaanderen inhouden van tientallen mio € jaar. De financiering van (sommige van) deze openbare dienstverplichtingen (bv. zonneboilers, warmtepompen) kan ook nodig zijn indien men wil vermijden dat door het ambitieuze hernieuwbare energiebeleid de nettarieven zouden toenemen.
- de eventuele bijkomende kosten van een instrumentenmix om investeringen te realiseren die nodig zijn om de 2020-doelstellingen te halen.
- **publieke investeringen.** Om als overheid meer dan nu het goede voorbeeld te geven inzake hernieuwbare energie, energie-efficiëntie, ... zijn extra middelen nodig.
- ...

5.5 Werk aan structurele factuurverlaging

De voorliggende voorstellen voor de aanpassing van de energieheffing en de certificatenquota verlagen de doorgerekende certificatenkosten, maar niet de gemaakte kosten. Meer nog, hierboven werd erop gewezen dat afhankelijk van de gemaakte veronderstellingen de verlaging van de doorgerekende kostenverlaging wellicht niet structureel is en de komende jaren wellicht niet stand kan houden.

Om de factuur van de energietransitie en de doorgerekende kosten structureel te verlagen, blijft het cruciaal de efficiëntie van het beleid te bewaken. Dat impliceert

⁴⁷ <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2016-2017/g1178-1.pdf>

- een bewuste keuze van **wat wanneer gestimuleerd** en eventueel ondersteund wordt. Daarbij moet er oog zijn voor de kosteneffectiviteit van de diverse opties (CO₂-efficiëntie van diverse klimaatopties en de efficiëntie van groene energieproductie) en voor de evolutie van de kosten van diverse opties.

Zo verwacht men nog steeds grote kostendalingen voor PV en windenergie. Daardoor is ook het **timings**aspect van belang. Wil men bv. nu vlak voor 2020 nog massale investeringen in PV losweken als de verwachting is dat PV rond 2021/2022 grid parity kan bereiken en zonder steun én zonder terugdraaiende teller rendabel kan zijn? (zie achtergrondrapport) Of wacht men met investeren, aangezien de verwachte prijsdalingen dat interessant maken? Maakt men in tussentijd werk van het aanpakken van de niet-financiële barrières? Wat zal de CO₂-efficiëntie zijn van de diverse energie-efficiëntie- en hernieuwbare energiemaatregelen nu en later en zit het evenwicht tussen energiebesparingsbeleid en hernieuwbare energiebeleid goed?

Ook heeft de SERV in dat kader vragen naar aanleiding van de aangekondigde steun voor **kleinschalige windturbines** gezien vooral in eerste instantie de niet-financiële juridische hinderpalen deze technologie lijken te belemmeren. Vooral een correct en stimulerend vergunningsbeleid kan op dit moment kleinschalige windturbines stimuleren. Ook moet de kostenefficiëntie en steunefficiëntie van deze optie nader bekeken worden.
- meer **differentiatie** in de instrumentenmix om beter rekening te houden met de reële behoeften van doelgroepen (particulier/KMO/groot bedrijf/nonprofit, ...) en toepassingen (OPEX/CAPEX, matuur/immatuur, ...) en specifieke hinderpalen. aandacht, op zijn minst in het flankerend beleid voor de **verschillen in de kosten** van maatregelen tussen **doelgroepen**.
- de **afbouw of stopzetting van de ondersteuning** naarmate een technologie **matuur** wordt of naarmate een technologie niet de potentie toont om matuur te worden⁴⁸.
- een financiële steun voor projecten die niet meer bedraagt dan de **onrendabele top**. Indien men ondersteuning wenselijk acht (cf. supra), moet in ieder geval **oversubsidiëring vermeden** worden. De onrendabele toppenmethodologie is een zinvol instrument om dit te concretiseren.
- een weloverwogen aanpak van **verlengingsdossiers** met bijzondere aandacht voor de verhouding tussen steun aan oude en aan nieuwe installaties.
- een bewuste afweging tussen interne maatregelen en **flexmex** (cf. maatschappelijke kosten baten-analyse). Zo kan het interessant zijn flexmex in te zetten omdat de eventuele lokale baten niet opwegen tegen meerkosten van maatregelen in de eigen regio ten opzichte van flexmex. De onduidelijkheid over de prijs van flexmex - prijzen variëren van 14€ tot 111 € - bemoeilijkt op dit moment dit afwegingsproces. De prijzen voor nieuwe interne maatregelen variëren naar gelang de gekozen technologie: 0€/MWh voor kleinschalige PV-installaties, ruim 45€ voor grootschalige PV-installaties (na steunduurverkortening ruim 60€/MWh), ruim 60 € voor windturbines (na steunduurverlenging ongeveer 40€/MWh?), 93 €/MWh voor vergistingsinstallaties, 66€ (in toekomst meer?) voor Max Green, ... Belangrijk daarbij is ook de vraag in welke mate de groene stroomproductie van belang is voor de bevoorradingszekerheid.
- een grotere inzet op **innovatie** die cruciaal is o.a. om in de energietransitie grote stappen vooruit te kunnen zetten en om de kosten van de transitie te kunnen beperken.

⁴⁸ Cf. conclusies [Stroomgroep financiering](#)

6 Modaliteiten van de heffing

Een ruimere reguleringsimpactanalyse is nodig om de effecten van de verlaagde en hervormde energieheffing goed te kunnen inschatten (6.2). Daarbij moet ook bekeken worden of de definitie van residentiële afnemer en de maandelijkse aanrekening van de heffing wel operationaliseerbaar zijn (6.3).

6.1 Analyse: energieheffing verlaagt sterk

Een veel lagere energieheffing

De voorgestelde nieuwe heffing zal aanzienlijk **lager** zijn dan de oude heffing. De nieuwe heffing zal nog maar 23% opbrengen van de oude heffing. Een gemiddeld gezin zal in 2018 nog 5% van de oude heffing moeten betalen. Een KMO van het lc-type (op MS, 160 MWh) zal in 2018 nog 94% van de oude heffing betalen; een grootverbruiker van het lj-type (op HS, 70 GWh) 14% (Figuur 26).

Figuur 26: Heffing daalt vooral voor huishoudens en grootverbruikers



Figuur 27: Heffingsopbrengsten dalen sterk tov 2017

	Verwachte inkomsten	Gezin (3,5 MWh)	KMO (MS, 160 MWh)	Grote verbruiker (HS, 70 GWh)
	<i>mio €/j</i>		<i>€/j</i>	
2017	498	103	1 912	77 521
2018	114	5	1 800	10 500

Een ruimer toepassingsgebied

De nieuwe heffing zal ook gelden voor de **afnamepunten op het transmissienet**. Deze afnamepunten vielen tot nu toe niet onder het toepassingsgebied van de heffing. Er wordt vanuit gegaan dat de gewesten in de hen toegewezen aangelegenheden (REG en HE) verplichtingen kunnen opleggen aan alle betrokken actoren, ook wat activiteiten op het vervoers- of transmissienet betreft. Daarbij wordt geadviseerd dat de ondernemingen op het transmissienet ook genieten van de minimumsteunregeling en dat het dan billijk is hen eveneens aan de heffing te onderwerpen.

Net als de oude heffing geldt de nieuwe heffing per afnamepunt ook voor prosumenten⁴⁹. Dit in tegenstelling tot de bijdrage groene stroom en warmtekrachtkoppeling die nu nog in verhouding tot de netto-afname wordt aangerekend door de leveranciers.

⁴⁹ Consumenten die zelf (een deel van) hun energie opwekken.

Een andere heffing

De nieuwe heffing zal niet meer gedifferentieerd worden naar gelang het verbruik, maar naar gelang het spanningsniveau en het type afnamepunt. De nieuwe heffing zal bovendien een **maandelijks**e heffing zijn (in plaats van een jaarlijkse).

Figuur 28: Oude energieheffing 2017 en nieuwe energieheffing 2018 (€/jaar)

Categorieën	Tarief €/j	Afnamepunten (aantal)	Verwachte inkomsten €/j
Energieheffing 2017			
Beschermde klanten, actieve budgetmeter, actieve stroombegrenzer	25,85	282 997	7 315 472
tot 5 MWh	103,37	2 227 083	230 213 570
5 tot 10 MWh	134,37	467 629	62 835 309
10 tot 25 MWh	299,75	219 096	65 674 026
25 tot 50 MWh	795,88	47 748	38 001 678
50 tot 100 MWh	1 343,69	20 005	26 880 518
100 tot 500 MWh	1 912,18	16 019	30 631 211
500 MWh tot 1 GWh	2 687,38	2 450	6 584 081
1 tot 5 GWh	6 718,45	2 016	13 544 395
5 tot 20 GWh	16 537,71	452	7 475 045
20 tot 50 GWh	31 008,21	114	3 534 936
50 tot 100 GWh	77 520,51	34	2 635 697
100 tot 250 GWh	103 360,68	15	1 550 410
vanaf 250 GWh	124 032,81	12	1 488 394
		3 285 670	498 364 743
Energieheffing 2018 (voorstel)			
Laagspanning – beschermd	0	221 308	0
Laagspanning – residentiële	5	2 545 283	12 726 415
Laagspanning – niet-residentiële	94,5	597 528	56 466 396
Middenspanning	1 800	22 708	40 874 400
Hoogspanning	10 500	382	4 011 000
		3 387 209	114 078 211

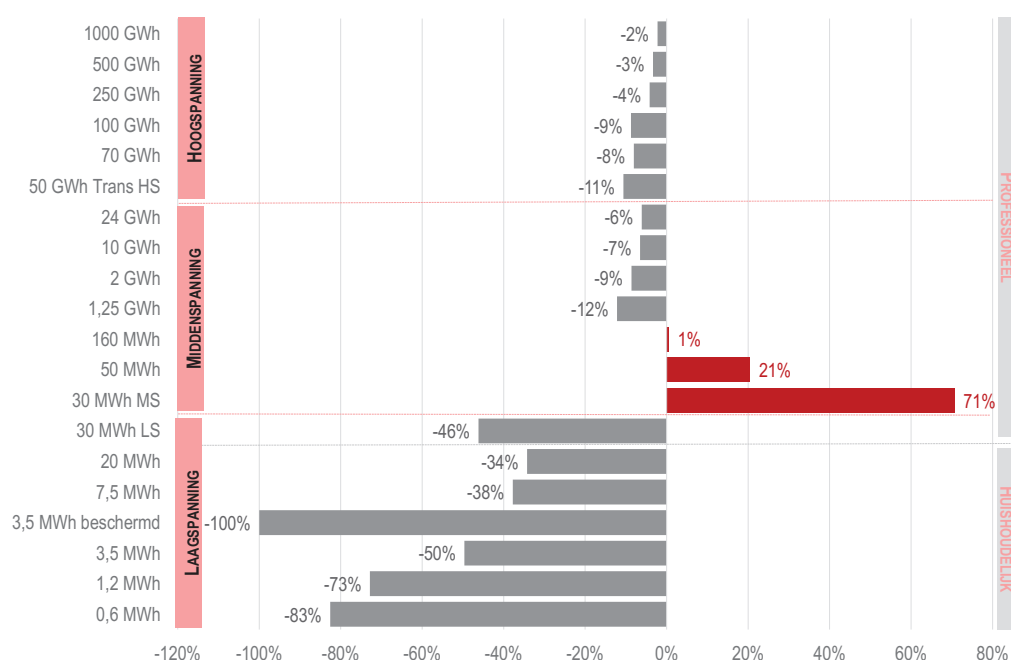
6.2 Maak een ruime RIA (reguleringsimpactanalyse)

De SERV vraagt om een reguleringsimpactanalyse bij de introductie van de gewijzigde heffing te voorzien. Dat impliceert een duidelijke probleemstelling, een opsomming van alternatieven en een analyse van hun voor- en nadelen en effecten. In het bijzonder vraagt de SERV na te gaan

- hoeveel **kleine verbruikers op middenspanning en hoogspanning** door de aangepaste energieheffing veel meer zouden moeten betalen (bv. van € 103 nu tot € 10.500 vanaf 2018 voor kleine klant aangesloten op hoogspanning) (Figuur 29). Daarbij moet nagegaan in welke mate dat problematisch is en eventueel geremedieerd moet worden. De overgang van een heffing gedifferentieerd naar gelang het verbruik naar een heffing gedifferentieerd naar gelang het spanningsniveau riskeert immers problemen op te leveren voor kleine verbruikers aangesloten op middenspanning of hoogspanning. Er ontbreekt echter informatie over de grootte van deze doelgroep, hun profiel, de omvang van het probleem en de mate waarin zij vroeger bijgedragen hebben aan de financiering van de transitie. Indien remediëring nodig is, kan o.a. gedacht worden aan
 - de afbakening van een residentiële klantengroep waarvoor een residentiële tarief geldt, ongeacht het spanningsniveau waarop is aangesloten. Nu geldt het lage tarief van 5 euro enkel voor residentiële klanten op laagspanning niet voor residentiële klanten op middenspanning en hoogspanning, terwijl die naar verluidt wel bestaan.

- de afbakening van een groep kleine gebruikers op midden- of hoogspanning die een eigen cabine hebben laten plaatsen waarvoor het niet-residentiële laagspanningstarief geldt.
- de eenvoudige omschakeling naar een lager spanningsniveau, indien mogelijk.
- hoeveel **niet-residentiële afnamepunten** zoals gemeenschappelijke delen van appartementen, garages, ... in feite een residentieel karakter hebben en in welke mate dit eventueel problematisch is.
- wat de impact is van de verhoging van de bijdrage groene stroom vanaf 2020 ten opzichte van het 2020-BAU-scenario, in het bijzonder op het investeringsklimaat bij **grootverbruikers** op hoogspanning en vooral wanneer die verhoging forser is dan de daling van de energieheffing.

Figuur 29: Kosten verlagen tov 2017, maar niet voor kleinverbruikers op MS en HS⁵⁰



Figuur 30: Kosten stijgen voor bepaalde grote verbruikers vanaf 2020 t.o.v. BAU⁵¹

Verbruik (HS)	Bijdrage GS en WKK		Heffing		Totaal		Verschil (voorstel tov BAU)
	2020-BAU	2020-Voorstel	2020-BAU	2020-Voorstel	2020-BAU	2020-Voorstel	
100 GWh	612 612	695 700	103 361	10 500	715 973	706 200	-9 773
250 GWh	1 241 262	1 386 270	124 033	10 500	1 365 295	1 396 770	31 475
500 GWh	1 275 162	1 387 965	124 033	10 500	1 399 195	1 398 465	-730
1000 GWh	1 739 862	2 026 395	124 033	10 500	1 863 895	2 036 895	173 000

- wat de impact is van het **gedaald incentive voor REG en hernieuwbare energie** door de verlaagde en hervormde energieheffing (zie achtergrondrapport). De rendabiliteit van een PV- of relightinginvestering zal bijvoorbeeld dalen doordat de potentieel vermijdbare

⁵⁰ MS: middenspanning; HS: hoogspanning. Hierbij wordt verondersteld dat de gebruiker slechts één afnamepunt heeft.

⁵¹ Bijdrage groene stroom en WKK en energieheffing voor grootverbruikers op hoogspanning in €. BAU: Business as Usual-scenario

elektriciteitskosten lager zijn door de algemene verlaging van de energieheffing⁵². Dergelijke impact staat in ieder geval ook in functie van de prijselasticiteit bij de gebruiker.

- hoe **onzeker de inkomsten** van de heffing zijn. Er zijn immers onzekerheden over het aantal heffingsplichtigen en de onderverdeling over de diverse categorieën⁵³. Ook de omvang van de oninbare opbrengsten is onduidelijk evenals de timing waarbinnen de verwachte heffingsinkomsten ook effectief het energiefonds zullen bereiken (gezien de vertraging op de inning die o.a. is van de timing van de eindafrekeningen van leveranciers).
- **de stabiliteit van de financieringsbasis**: De aangepaste energieheffing is niet meer gerelateerd is aan de energieverbruiken. In tegenstelling tot de oude energieheffing zullen dus wijzigingen in verbruik die leiden tot een overschrijding van de drempels van de tariefcategorieën, bij de aangepaste energieheffing niet meer zorgen voor een gewijzigde energieheffing. Omgekeerd zal de verschuldigde nieuwe heffing wel veranderen bij bv. wijzigingen in de al dan niet domiciliëring van personen. Het is onduidelijk wat dit betekent voor de stabiliteit van de tariefbasis door een gebrek aan data over de evolutie van domiciliëringen en de evoluties van het aantal afnemers in de diverse afnemerscategorieën (ook gezien de onzekerheden over de impact hierop van dalende afnames door stijgende energie-efficiëntie en investeringen in hernieuwbare energie enerzijds en van stijgende afnames door elektrificering (warmtepompen, elektrische voertuigen, ...) anderzijds (zie achtergrondrapport)⁵⁴.

6.3 Herbekijk definitie residentiële afnemer en maandelijks karakter heffing

De **verwijzing naar de domicilie in definitie van residentiële afnemer** in het voorontwerp van decreet moet herbekeken worden. Art. 1.1.3. 111°/1 omschrijft een residentiële afnemer immers als “elke natuurlijke persoon aangesloten op een elektriciteitsdistributienet op laagspanning, die elektriciteit afneemt om te voorzien in zijn behoeften of die van de personen die samen met hem in de woning in kwestie gedomicilieerd zijn, behoudens in het geval dat en leveringscontract voor de levering van elektriciteit op het afnamepunt in kwestie werd afgesloten door een onderneming, zoals bedoeld in artikel I.4, 1° van het Wetboek van economisch recht.”

Deze definitie met de link naar domicilie lijkt erop te wijzen dat het residentiële tarief van 5€/jaar niet van toepassing is op **gemeenschappelijke delen van appartementen, studentenkoten, tweede verblijven, garages, woningen** die (tijdelijk) leeg staan, e.d., maar wel het hogere tarief voor niet-residentiële afnemers van **94,5 €/jaar**. Nochtans hebben deze afnamepunten eveneens een residentieel karakter.

Bovendien is het niet zeker dat de definitie die domiciliegegevens vereist, goed **operationaliseerbaar** is. De leveranciers beschikken sedert de afschaffing van de gratis kWh niet meer over deze gegevens en bovendien waren er destijds aanzienlijke problemen met het

⁵² en doordat het variabel deel van de elektriciteitsfactuur vermindert. Dat oude energieheffing was evenwel slechts beperkt variabel omdat er met verbruiksschijven werd gewerkt en er enkel een verandering van de heffing was als de grenzen van deze verbruiksschijven gepasseerd werden.

⁵³ Het aantal verwachte heffingsplichtigen lijkt fors gestegen en het is onduidelijk in welke mate de netbeheerders al zicht (kunnen) hebben op het aantal afnamepunten met én zonder domicilie.

⁵⁴ De financieringsbasis in kWh daalde licht, maar de leveringen op laagspanning en middenspanning waren in 2015 hoger dan in 2014.

combineren van data uit het toegangsregister met data uit het rijksregister. Het foutenpercentage lag zelfs na jaren implementatie nog hoger dan 10% (cf. evaluatie VREG gratis kWh).

Verder vraagt de SERV ook een **jaarlijkse heffing met maandelijks doorstort** te overwegen. De overgang van de oude jaarlijkse heffing naar de nieuwe maandelijks heffing dreigt immers ongewenste effecten te hebben. Het nadeel van een maandelijks heffing is dat maandelijks een foto genomen moet worden van de situatie. Dat zorgt voor hogere administratieve kosten. Bovendien impliceert dat ook dat indien iemand overlijdt of naar een rusthuis vertrekt (en er geen gedomicilieerden achterblijven) er onmiddellijk de maand erna een hogere heffing van toepassing is. De raad begrijpt dat een maandelijks doorstorting van de heffing door de leveranciers budgettair interessant is, maar denkt dat een maandelijks doorstort ook georganiseerd kan worden van de door de leveranciers geïnde bedragen voor een jaarlijkse heffing.

Aansluitend vraagt de raad ook naar een **pro rata temporis regeling** zodat een gewijzigde domicilietoestand in verhouding tot de tijd waarin de verschillende situaties van toepassing waren, aangerekend wordt. Een dergelijke pro rata temporis geldt nu voor leverancierswijzigingen en voor de verminderde heffing voor beschermde afnemers (art. 14.1.3/1 tweede lid⁵⁵).

⁵⁵ Art. 14.1.3/1. Het tarief [...] wordt verminderd tot 0,00 euro als [de] afnemer [...] een beschermde afnemer is [...]. Deze vermindering wordt toegepast pro rata temporis voor de periode dat de afnemer of het afnamepunt tot de categorieën, vermeld in het eerste lid, behoort

Referentielijst

Anna Bergek, Ingrid Mignon and Gunnel Sundberg. [Who invests](#) in renewable electricity production? Empirical evidence and suggestions for further research. Linköping University Post Print

Conceptnota over het Energieplan. Voorstel van nieuwe [subdoelstellingen](#) hernieuwbare energie 2020 voor stakeholderoverleg. 2 augustus 2016

[Rekenhof](#) (2017) Verslag van het Rekenhof over het onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2018

[Samenwerkingsakkoord](#) tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020

SERV (2017) Advies Veel vuur voor energie- en klimaatvisies. 10 juli 2017.

SERV, Minaraad (2011). Advies [hernieuwbare energie](#). 17 november 2011

SERV, Minaraad (2017) Advies Decretale mist over digitale meters.

Minister Tommelein [nota](#) 27 september 2017

VITO [Inventaris Hernieuwbare energie](#). 2016.

Vlaamse Regering (2017) Conceptnota [energievisie](#).

Vlaamse regering. Conceptnota [warmteplan](#).

Vlaamse regering. Conceptnota [windkracht](#) 2020.

Vlaamse regering. [Energieplan 2020](#). 'Energieplan': Voorstel van nieuwe subdoelstellingen hernieuwbare energie 2020. 6 oktober 2017

Vlaamse regering. [Zonneplan](#)

VREG, [Certificatenmarktrapport 2015](#)

VREG, [Certificatenmarktrapport](#) 2016.

VREG, [De Vlaamse energiemarkt in 2006](#)

VREG, [Marktmonitor 2016](#)

VREG, [Marktrapport 2016](#)

Foto voorpagina: Monongahela Grotto, Stephens Gap, TAG 2014 WVUSG. [Flickr](#).

Foto Empty pocket. CafeCredit.com (2016).⁵⁶

Figuren uit de Noun project⁵⁷

⁵⁶ [Flickr](#)

⁵⁷ miss by Dan Hetteix. heavy object by Jenie Tomboc Abundance by Luis Prado

Lijst met figuren

Figuur 1: Voorwaarden voor sluitende rekeningen volgens SERV	8
Figuur 2: De optimistische veronderstellingen van de Vlaamse regering	9
Figuur 3: Nieuwe subdoelen hernieuwbare energie, mét een kloof van 1418 GWh	11
Figuur 4: Kloof kan 8 keer groter zijn dan Vlaamse Regering veronderstelt	12
Figuur 5: Kloof tot doel kan veel groter zijn dan verwacht	13
Figuur 6: Zonne-energie moet sterk groeien	14
Figuur 7: Geïnstalleerd windvermogen moet 4 jaar 50% hoger liggen dan vergund vermogen ..	15
Figuur 8: Investeringsritme kleine PV en rendementen	17
Figuur 9: Kosten en opbrengsten kleine PV volgens investeringsjaar	18
Figuur 10: Werkt boete bevrijdend of niet voor de inzet van flexmex?	21
Figuur 11: Afbouw van 2 miljard schulden is gestart	23
Figuur 12: VREG besliste 0,9 mld € saldi op nettarieven op 5 jaar af te bouwen	23
Figuur 13: Aanpak GSC-overschotten	24
Figuur 14: GSC-overschotten zijn sterk gedaald	25
Figuur 15: Het aantal toe te kennen certificaten kan groter zijn	25
Figuur 16: Oplossing WKC-overschotten wordt uitgesteld van 2020 naar 2026	26
Figuur 17: Maak sensitiviteitsanalyses	29
Figuur 18: Energiefonds kan bij tegenvallers tot bijna 700 mio € tekort hebben in 2020	30
Figuur 19: Optimistisch scenario lost WKC-overschot vóór 2020 op en dicht 1418 GWh-kloof ..	31
Figuur 20: Na 2020 heeft Energiefonds wellicht geen marge voor aankoop flexmex	32
Figuur 21: Geen marge voor extra kosten in minder optimistische scenario's	32
Figuur 22: Rekening klopt in enkele scenario's niet	33
Figuur 23: Inschatting kostprijs internationale flexmex (mio €/per jaar)	34
Figuur 24: Potentiële extra Vlaamse inspanningen als Belgische rekening niet klopt	34
Figuur 25: Ruwe inschatting van kosten in diverse scenario's	36
Figuur 26: Heffing daalt vooral voor huishoudens en grootverbruikers	40
Figuur 27: Heffingsopbrengsten dalen sterk tov 2017	40
Figuur 28: Oude energieheffing 2017 en nieuwe energieheffing 2018 (€/jaar)	41
Figuur 29: Kosten verlagen tov 2017, maar niet voor kleinverbruikers op MS en HS	42
Figuur 30: Kosten stijgen voor bepaalde grote verbruikers vanaf 2020 t.o.v. BAU	42