



Vlaams  
Parlement

stuk **1639** (2011-2012) – Nr. 2  
ingediend op 20 juni 2012 (2011-2012)

## Voorstel van decreet

van de heren Bart Martens en Robrecht Bothuyne,  
de dames Liesbeth Homans, Michèle Hostekint en Sonja Claes  
en de heren Marc Hendrickx en Dirk de Kort

houdende wijziging  
van het Energiedecreet van 8 mei 2009,  
wat betreft de milieuvriendelijke energieproductie

## Advies

van de Raad van State



KONINKRIJK BELGIË  
-----

ADVIES 51.535/3  
VAN 18 JUNI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE  
-----

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 13 juni 2012 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de milieuvriendelijke energieproductie’, heeft het volgende advies gegeven:

51.535/3

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup>, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het voorliggende geval wordt het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“Het huidige certificatenstelsel wordt geconfronteerd met een zeer groot certificatenoverschot, zowel voor wat betreft de groenestroom- als warmtekrachtcertificaten. Dit heeft tot gevolg dat de marktwaarde van deze certificaten daalt. Daardoor dalen de inkomsten voor bestaande installaties, en wordt de investeringszekerheid voor nieuwe installaties aangetast. Bestaande installaties dreigen stilgelegd te worden, en investeringen in nieuwe installaties worden afgelast. Het ingediende voorstel van decreet wenst de stabiliteit op de certificatenmarkt te herstellen. Dit gebeurt door onder andere de toekenning van de certificaten beter te differentiëren en te beperken tot de strikt noodzakelijke steun, en door de certificatenquota te verhogen.

De differentiatie (of banding) van de steun naargelang de noodzakelijke steunhoogte per technologie leidt tot een belangrijke verhoging van de kostenefficiëntie en de invoering wordt daarom zo snel mogelijk vooropgesteld, vanaf 1 januari 2013.

Deze hervorming van het certificatenstelsel vereist nog tegen uiterlijk september 2012 een uitvoeringsbesluit (BVR). Dit uitvoeringsbesluit is noodzakelijk tegen september van dit jaar opdat - conform de procedure en berekeningsmethodiek die de Vlaamse Regering moet bepalen - het Vlaams Energieagentschap (VEA) de onrendabele toppen en bandingfactoren betreffende de categorieën die de Vlaamse Regering moet vaststellen, ten laatste in december 2012 voor validatie zou kunnen voorleggen aan de minister en de Vlaamse Regering, en zou kunnen publiceren.

De volledige planning, in uitvoering van het gewijzigde Energiebesluit, is als volgt:

- Definitieve goedkeuring van het BVR na advies Raad van State (± september 2012);
- Publicatie van het BVR betreffende de representatieve projectcategorieën, de berekeningsmethodiek voor nieuwe installaties en de procedure voor het rapport met betrekking tot de bandingfactoren;
- Ontwerprapport van het VEA met betrekking tot de bandingfactoren (± oktober 2012);
- Oplevering van het finale rapport van het VEA met betrekking tot de bandingfactoren (± november 2012);
- Publicatie van het VEA-rapport met betrekking tot de bandingfactoren (december 2012);
- Adviesvraag aan de Raad van State bij hoogdringendheid aangaande het ministeriële besluit (MB) met het VEA-rapport over de bandingfactoren (december 2012);
- Ondertekening van hetzelfde MB (december 2012);
- Publicatie van het MB met de bandingfactoren (december 2012).

51.535/3

Daarnaast is gebleken dat de investeringskosten voor zonnepanelen sneller zijn gedaald dan geraamd. Daardoor is een oversubsidiëring ontstaan. Om deze oversubsidiëring zo snel mogelijk stop te zetten, voorziet het voorstel van decreet in een verlaging van de steun vanaf 1 augustus 2012.

Deze elementen betekenen dat het voorstel van decreet, na de parlementaire behandeling, uiterlijk op 20 juli 2012 in het Belgisch Staatsblad moet worden gepubliceerd.

De hoger beschreven hervormingen hebben een zeer grote impact op nieuwe projecten, en op projecten die reeds vergunningen hebben aangevraagd en/of bestellingen hebben géplaatst. De indiening van het voorstel van decreet en de bekendmaking van de hervorming roepen dan ook vele vragen op. Investeerders kunnen in de tussenperiode tot de definitieve goedkeuring van het aangepaste steunmechanisme geen beslissingen nemen binnen een vastgelegd juridisch kader.

Ook de verdere invulling van de exacte modaliteiten via het Energiebesluit is bepalend voor verdere investeringsbeslissingen, en kan slechts verder geïmplementeerd worden wanneer het wijzigingsdecreet een juridische basis biedt. Daar een van de hoofddoelstellingen van de hervorming erin bestaat om meer continuïteit en rechtszekerheid te creëren, is het sterk aangewezen deze overgangperiode tot definitieve vastlegging van het juridische kader zoveel mogelijk te beperken.”

\*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

\*

#### STREKKING VAN HET VOORSTEL

3. Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet strekt tot de wijziging van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (Energiedecreet), met het oog op een grondige hervorming van de regeling inzake financiële steun voor milieuvriendelijke energieproductie, die voornamelijk gebeurt via een systeem van groenestroomcertificaten.

---

<sup>1</sup> Aangezien het gaat om een voorstel van decreet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

51.535/3

3.1. De verplichte minimumsteun (toe te kennen door de netwerkbeheerders aan de producenten die, als bewijs van hun productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, groenestroomcertificaten overdragen) ligt thans soms ver boven de waarde van de groenestroomcertificaten. Die steun vormt aldus een grote last voor de netwerkbeheerders, die de kost ervan kunnen doorrekenen aan de consument via de netwerktarieven. De kern van de hervorming bestaat in het invoeren van een variabele steunregeling, waarbij het aantal toe te kennen groenestroomcertificaten (en dus de omvang van de steun) niet meer afhangt van de enkele hoeveelheid geproduceerde stroom, maar gecorrigeerd wordt voor de “onrendabele top” van de gebruikte technieken door een systeem van “banding”.<sup>2</sup> Op die manier wordt vermeden dat bepaalde vormen van groenestroomproductie een overcompensatie blijven ontvangen, of dat ten onrechte wordt gekozen voor duurdere technieken zonder merkelijke milieuwinst. Een gelijkaardige hervorming gebeurt voor de warmtekrachtcertificaten.<sup>3</sup>

Bovendien worden ook nieuwe regels ingevoerd met betrekking tot de steun na de renovatie van bestaande installaties<sup>4</sup>, waarbij wordt vermeden, enerzijds, dat beperkte investeringen tot nieuwe significante steun aanleiding kan geven, en anderzijds, dat eenvoudig te verbeteren installaties vervangen worden door dure nieuwe installaties.

3.2. Het probleem van overcompensatie is acuut met betrekking tot de fotovoltaïsche energiesystemen (zonnepanelen). Terwijl de met het voorstel beoogde hervormingen in beginsel pas worden doorgevoerd met ingang van 1 januari 2013, worden voor zonnepanelen vrijwel meteen twee belangrijke maatregelen genomen. Enerzijds wordt het bedrag van de minimumsteun voor installaties met een piekvermogen van maximaal 250kW die in gebruik genomen worden vanaf 1 augustus 2012 verlaagd tot 90 euro per groenestroomcertificaat.<sup>5</sup> Anderzijds moeten de netbeheerders de sinds 1 januari 2012 bij hen in het kader van de

---

<sup>2</sup> Voorgesteld artikel 7.1.1 van het Energiedecreet (artikel 4 van het voorstel). De “onrendabele top” is “het productieafhankelijk gedeelte van de inkomsten dat nodig is om de netto contante waarde van een investering op nul te doen uitkomen en die berekend wordt aan de hand van een cashflowberekening” (artikel 1.1.3, 95°, van het Energiedecreet). De berekening van de onrendabele toppen en de (daarmee overeenstemmende) bandingfactoren worden geregeld in het voorgestelde artikel 7.1.4/1 van het Energiedecreet (artikel 6 van het voorstel). Volgens de toelichting bij het voorstel bestaat het “bandingprincipe” erin dat “de steun wordt gedifferentieerd per technologie (en, waar relevant, naar schaalgrootte of projecttype) door meer of minder certificaten toe te kennen per geproduceerde MWh groene stroom en de steun daardoor beter af te stemmen op de (onrendabeletop-berekening)” (*Parl. St.*, VI. Parl., 2011-2012, nr. 1639/1, pp. 7-8).

<sup>3</sup> Voorgesteld artikel 7.1.2 van het Energiedecreet (artikel 5 van het voorstel). Het begrip “ingrijpende wijziging” (artikel 1.1.3, 68°/2, van het Energiedecreet) wordt vervangen bij artikel 2, 3°, van het voorstel.

<sup>4</sup> Voorgesteld artikel 7.1.1, §1, vierde lid, van het Energiedecreet (artikel 4 van het voorstel) en voorgesteld artikel 7.1.2, § 1, tweede lid, en §2 van het Energiedecreet (artikel 5 van het voorstel).

<sup>5</sup> Voorgesteld artikel 7.1.6, § 1, vijfde lid, 5°, b), 7), van het Energiedecreet (artikel 8, 1°, van het voorstel).

51.535/3

minimumsteun ingediende groenestroomcertificaten voor elektriciteit uit zonne-energie indienen bij de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (hierna: VREG), die hen in de plaats een aantal groenestroomcertificaten zal toekennen dat gelijk is aan het aantal ingeleverde certificaten, vermenigvuldigd met de minimumsteun die van toepassing was en gedeeld door de bandingdeler, vermeld in het nieuwe artikel 1.1.3, 13<sup>o</sup>/1, a).<sup>6</sup>

3.3. De wijzigingen worden ook doorgetrokken naar bepalingen in verband met de verplichting om een bepaald aantal groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten in te dienen bij de VREG.<sup>7</sup> Ook hier worden de verplichtingen gecorrigeerd met een bandingfactor.

Het voorstel lijkt op het eerste gezicht de ambities op dit vlak te verhogen, door de verhoging van de waarden voor de parameter “Gr”. Deze verhoging wordt echter gecompenseerd door een reeks verminderingen van de waarde van de parameter “Ev”, bedoeld om de internationale concurrentiepositie van energie-intensieve bedrijven te beschermen.

3.4. Een neveneffect van de hervorming is dat groenestroomcertificaten niet langer worden toegekend voor een vaste eenheid van 1000 kWh stroom. Dat maakt het bijgevolg onmogelijk om groenestroomcertificaten nog te laten dienen als garanties van oorsprong. De artikelen 7 en 10 van het voorstel voorzien in de opheffing van de huidige regeling,<sup>8</sup> en artikel 14 voorziet in de invoering van een nieuw kader voor afzonderlijke garanties van oorsprong, dat de Vlaamse Regering bij besluit zal moeten uitwerken.<sup>9</sup>

3.5. Artikel 13 van het voorstel beoogt de invoering van een regeling waarbij een leverancier slechts maximaal de door hem werkelijk gemaakte kosten voor het voldoen aan zijn certificatieverplichtingen mag aanrekenen, en dus niet het hypothetische boetebedrag. Als de leverancier die kosten vermeldt op de factuur, mag het vermelde bedrag niet hoger zijn dan het bedrag van de gewogen gemiddelde kost per groenestroom- of warmtekrachtcertificaat dat de VREG voor die leverancier voor dat jaar heeft vastgesteld.<sup>10</sup> Niet-naleving van die verplichting wordt door de VREG bestraft met een administratieve boete.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Voorgesteld artikel 7.1.1, § 1, zevende lid, van het Energiedecreet (artikel 4 van het voorstel).

<sup>7</sup> Gewijzigde artikelen 7.1.10 en 7.1.11 van het Energiedecreet; artikelen 11 en 12 van het voorstel.

<sup>8</sup> Wijziging van de artikelen 7.1.5 en opheffing van de artikelen 7.1.8 en 7.1.9 van het Energiedecreet.

<sup>9</sup> Voorgestelde artikelen 7.1/1.1 tot 7.1/1.3 van het Energiedecreet.

<sup>10</sup> Voorgesteld artikel 7.1.15 van het Energiedecreet.

<sup>11</sup> Voorgesteld artikel 13.3.5, § 1/1, van het Energiedecreet (artikel 15, 2<sup>o</sup> van het voorstel).

51.535/3

3.6. Ten slotte bevat het ontwerp nog een reeks overgangsmaatregelen. Sommige zijn ingewerkt in de specifieke regelingen. Andere staan afzonderlijk in artikel 16 (overgangsmaatregelen voor het gebruik van groenestroomcertificaten als garanties van oorsprong) en artikel 17 (nuancering van de toepassing van de voorgestelde regeling op hangende investeringsprojecten).

#### VOORAFGAANDE OPMERKING

4. De voorgelegde regeling maakt het voorwerp uit van een voorstel van decreet. Daardoor ontsnapt die regeling aan de gebruikelijke verplichte voorafgaande vormvereisten. Er moet echter worden vastgesteld dat het in werkelijkheid gaat om een door de Vlaamse Regering voorbereid ontwerp, waarover deze bovendien enkele weken geleden een persconferentie heeft gegeven.

In verband met de werkwijze om door de Vlaamse Regering opgestelde teksten als voorstel te laten indienen, meent de Raad van State te moeten herhalen dat de Regering met een dergelijk procédé overleg- en adviesverplichtingen ontwijkt, die niet alleen inspraak verlenen aan de betrokken organisaties, doch ook waarborgen inhouden voor het tot stand komen van goede regelgeving.

De Raad van State kan die werkwijze alleen maar betreuren.<sup>12</sup>

#### BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

5. Op grond van artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten bevoegd inzake “de nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met de kernenergie”. De in het voorstel vervatte regeling behoort dan ook principieel tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

6. Dit geldt ook voor de artikelen 8, 4°, en 9, 2°, van het voorstel (voorgestelde artikelen 7.1.6, § 2/1, en 7.1.7, § 4, tweede lid, van het Energiedecreet), ook al voorzien die bepalingen in

---

<sup>12</sup> Zie adv.RvS 49.437/1 van 28 april 2011 over een voorstel van decreet ‘betreffende het inschrijvingsrecht’, *Parl.St.*, VI. Parl., 2010-2011, nr. 1042/2, pp. 7-8.



51.535/3

het toekennen van groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten voor installaties die zijn aangesloten op het transmissienet.

Weliswaar zijn de gewesten slechts bevoegd voor “de distributie en het plaatselijke vervoer van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk is aan 70.000 volt” (artikel 6, § 1, VII, eerste lid, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), en dus niet voor de distributie en het vervoer van elektriciteit via het transmissienet. Het gaat te dezen echter om een regeling inzake de nieuwe energiebronnen. De indieners van het voorstel verwijzen terecht naar een eerder advies van de Raad van State waarin wordt gesteld dat de bevoegdheid voor “het opleggen van een quotum van groene elektriciteit die moet worden geleverd aan eindafnemers aangesloten op het transmissienet, door het opleggen van een verplichting om groenestroomcertificaten voor te leggen, behoort tot de bevoegdheid van de gewesten”.<sup>13</sup>

Doordat de voorgestelde artikelen 7.1.6, § 2/1, en 7.1.7, § 4, tweede lid, van het Energiedecreet terugverwijzen naar respectievelijk de voorgestelde artikelen 7.1.1, § 2, en 7.1.2, § 2, van het Energiedecreet, wordt het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling bovendien beperkt tot hernieuwbare energie opgewekt in het Vlaamse Gewest. Het voorstel treedt dus niet op het terrein van de windmolenparken op zee, waarvoor het Vlaamse Gewest territoriaal onbevoegd is.

7. Artikel 13 van het voorstel doet daarentegen een probleem rijzen. Bij het voorgestelde artikel 7.1.15 van het Energiedecreet wordt aan de leveranciers verbod opgelegd om meer dan de werkelijke kosten voor de quotaverplichtingen aan te rekenen aan de consument en wordt hen de verplichting opgelegd om dat in voorkomend geval ook duidelijk te maken op de factuur.

Met die bepalingen wordt niet het opwekken van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen bevorderd, maar wordt een element van het tarief vastgesteld en wordt voorzien in een bescherming van de consument. De bescherming van de verbruiker en de energietarieven behoren echter tot de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden (artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, en VII, tweede lid, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). De gewesten zijn dus niet bevoegd om op die terreinen op te treden.

Uit de toelichting bij het voorstel kan niet worden afgeleid dat de indieners een beroep zouden doen op de impliciete bevoegdheden van het Vlaamse Gewest, met toepassing van

---

<sup>13</sup> Adv.RvS 32.788/1 van 4 april 2001 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de markt voor elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen’, opmerking 2.3.2.

51.535/3

artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Mocht het Vlaams Parlement dat willen doen, dan zal het daarvoor een verantwoording moeten geven.

De Raad van State meent er echter op te moeten wijzen dat de federale Ministerraad op 15 juni 2012 een wetsontwerp heeft goedgekeurd, waarin onder meer voorzien wordt in een verbod “voor de leveranciers om nog marges te realiseren op de groenestroomcertificaten”.<sup>14</sup> In die omstandigheden wordt het moeilijk om vol te houden dat een gewestelijke regeling noodzakelijk is. Het is ook verre van zeker dat een gedifferentieerde regeling mogelijk is. Het resultaat van een bijkomende gewestelijke regeling, naast een federale regeling, zou immers zijn dat dezelfde gedraging tweemaal zou worden bestraft (zie voor de bestraffing in de voorgestelde regeling het voorgestelde artikel 13.3.5, § 1/1, van het Energiedecreet; artikel 15, 2°, van het voorstel). Een dergelijk resultaat zou problemen opleveren in het licht van het beginsel *ne bis in idem*, gewaarborgd bij artikel 4 van het Zevende Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens<sup>15</sup> en bij artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

Tenzij er alsnog een overtuigende verantwoording voor het beroep op de impliciete bevoegdheden kan worden gegeven, moeten artikel 13 en het ermee samenhangende artikel 15, 2°, uit het voorstel worden weggelaten.

#### ALGEMENE OPMERKINGEN

##### *1. Vertrouwensbeginsel*

8. De hervorming van de steun voor milieuvriendelijke milieuproductie is ingrijpend. Ze heeft ook gevolgen voor al bestaande projecten, waarvoor de toekomstige steun op een andere wijze zal worden berekend, en in de meeste gevallen (beduidend) zal worden teruggeschroefd.

<sup>14</sup> Persbericht van de Ministerraad van 15 juni 2012. Over de desbetreffende bepaling merkte de Raad van State onder meer het volgende op: “Het ontworpen artikel 20*quater* van de Elektriciteitswet verbiedt constructies waarbij de consument meer betaalt dan de groenestroomcomponent werkelijk aan de leverancier heeft gekost. Aangezien het in dit geval gaat om het bestrijden van misbruiken die erin bestaan marges te creëren op de groenestroomcomponent, en niet om maatregelen om de groenestroomproductie te bevorderen, kan de federale overheid daartoe bevoegd worden geacht gelet op artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2° (algemene regels inzake de bescherming van de gebruiker) en VII, tweede lid, d) (energietarieven), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980” (adv.RvS 51.167/1 van 19 april 2012 over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake energie’, opmerking 9).

<sup>15</sup> Zie EHRM (grote kamer), 10 februari 2009, Zolotukhin t. Rusland, nr. 14939/03, § 82. Zie ook adv.RvS 49.415/3 van 5 april 2011 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 18 november 2011 ‘houdende wijziging van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’, *Parl. St.*, VI. Parl., 2010-2011, nr. 1144/1, (109), pp. 121-123, opmerking 10. Het protocol treedt voor België in werking op 1 juli 2012.

51.535/3

Een dergelijke aanpak kan vragen doen rijzen met betrekking tot het vertrouwensbeginsel of de bescherming van legitieme verwachtingen.

8.1. Als uitgangspunt geldt dat “de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid inherent (zijn) aan het begrip zelf van een democratische samenleving”<sup>16</sup>. Dit betekent niet dat, wat de voorwaarden van een subsidiestelsel betreft, de burgers het vertrouwensbeginsel zouden kunnen invoeren om de handhaving ervan te eisen. De decreetgever kan integendeel, in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid, dat stelsel voor de toekomst wijzigen. Wel moet hij rekening houden met de impact van de wijzigingen op de al aangevane investeringen.

Uit verscheidene bepalingen van het voorstel blijkt dat de indieners wel degelijk met de impact van de voorgestelde maatregelen rekening hebben gehouden.

Zo maakt het voorstel een duidelijk onderscheid tussen installaties met een datum van ingebruikname vóór 1 januari 2013 en installaties van na die datum (voorgestelde artikelen 7.1.1, § 1, en 7.1.2, § 1, tegenover de voorgestelde artikelen 7.1.1, § 2, en 7.1.2, § 2, van het Energiedecreet; artikelen 4 en 5 van het voorstel), waarbij de bestaande engagementen grotendeels beschermd worden, maar afgestemd worden op de systematiek van de nieuwe regels. Het is immers enkel bij eventuele verlengingen dat de nieuwe regels een invloed zullen hebben voor de betrokken producenten.<sup>17</sup>

Zo ook voorziet het voorstel in verscheidene overgangsmaatregelen (artikelen 16 en 17 van het voorstel).

Voorts wordt onder meer de vigerende duurtijd van de steun (20 jaar) behouden voor zonne-energie-installaties die in dienst zijn genomen tussen 1 januari 2006 en 31 juli 2012 (voorgestelde artikel 7.1.6, § 1, nieuw achtste lid; artikel 8, 3<sup>o</sup>, van het voorstel). Bovendien is het systeem van onrendabele toppen en banding er precies op gericht om de afschrijvingen van de investeringen mee in rekening te brengen, zodat elke investering, ook die uit het verleden, op een

---

<sup>16</sup> Adv.RvS 25.582/1/8 van 1 en 2 oktober 1996 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 20 december 1996 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997’, *Parl. St.*, VI. Parl., 1996-1997, nr. 428/1, (9), 28, met verwijzing naar adv.RvS 24.676/1/8 van 16-17 oktober 1995 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 22 december 1995 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996’, *Parl. St.*, VI. R., 1995-96, nr. 147-1, (73), 133-134, en RvS, 24 november 1992, Lejeune, nr. 41.140.

<sup>17</sup> Voor de netbeheerders zijn er wel bijzondere overgangsregels; maar daar hoeft nauwelijks rekening te worden gehouden met eerdere investeringen. Bovendien zijn de overgangsregels er net op gericht om zo snel mogelijk de zwaarste lasten (in het bijzonder de minimumsteun voor zonnepanelen) weg te halen bij de netbeheerders.

redelijke termijn wordt terugverdiend, zij het zonder mogelijkheid van zeer hoge winsten ten laste van de energieconsument.

8.2. In zoverre bepaalde categorieën producenten – in het bijzonder, gelet op artikel 8 van het voorstel, de eigenaars van fotovoltatische installaties – ondanks het voorgaande, toch minder steun zullen ontvangen, onder meer omwille van de wijziging van de regels met betrekking tot de minimumsteun, moet worden opgemerkt dat de begunstigden geen gewettigde verwachtingen kunnen hebben om een vorm van overcompensatie te blijven genieten, ten laste van de distributienetbeheerders en uitiem de energieconsument. In zoverre die steun toekomt aan ondernemingen, moet er trouwens voor gewaakt worden dat ze geen verboden staatssteun wordt, in de zin van artikel 107 van het Verdrag over de werking van de Europese Unie. Dat zou onder meer het geval zijn als de steunregeling aanleiding kan geven tot overcompensatie.

De voorliggende regeling corrigeert slechts de steun die de producenten van groene energie in de toekomst zullen ontvangen. De steunmaatregelen worden zo uitgewerkt dat ook de bestaande investeringen volledig zullen kunnen worden terugverdiend, ook al zal dit voor de betrokken producenten minder winstgevend zijn dan onder de thans vigerende regeling.

In die omstandigheden lijkt het voorstel, zelfs indien de te verwachten financiële opbrengsten voor al gemaakte investeringen in groenestroomproductie in het algemeen en zonne-energie in het bijzonder, in de toekomst verminderd zullen worden, niet in strijd met het vertrouwensbeginsel.

## *2. Garanties van oorsprong*

9.1. Door het voorstel wordt de oude beleidskeuze verlaten om groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten de functie te laten vervullen van garantie van oorsprong (vigerende artikel 7.1.5, § 1, van het Energiedecreet, te vervangen bij artikel 7, 1°, van het voorstel). Er moet dan echter, ter uitvoering van artikel 15 van richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ‘ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG’, in een autonome regeling voor de garanties van oorsprong worden voorzien.

Het voorstel blijft op dit punt beperkt tot het invoeren van een algemeen kader; de verdere invulling van dat kader wordt volledig overgelaten aan de Vlaamse Regering (voorgestelde artikelen 7.1/1.1 tot 7.1/1.3 van het Energiedecreet; artikel 14 van het voorstel). De

51.535/3

voorgestelde artikelen 7.1/1.2 en 7.1/1.3 van het Energiedecreet hernemen in feite de bestaande artikelen 7.1.8 en 7.1.9 van het Energiedecreet, die bij artikel 10 van het aan te nemen decreet worden opgeheven.

Een beoordeling van de volledigheid en de getrouwheid van de omzetting van artikel 15 van de richtlijn zal in die omstandigheden pas mogelijk zijn als ook de inhoud van de uitvoeringsmaatregelen bekend is.

9.2. Bij de uitwerking van een uitvoeringsregeling inzake de garanties van oorsprong zou de Vlaamse Regering best onderzoeken of andere bepalingen, die beïnvloed zijn door de bestaande koppeling van garanties van oorsprong en groenestroomcertificaten of warmtekrachtcertificaten, wel moeten worden behouden.

Bij wijze van voorbeeld rijst de vraag of de referentierendementen bedoeld in uitvoeringsbesluit 2011/877/EU<sup>18</sup>, vastgesteld in het kader van een regeling van de garanties van oorsprong, nog wel verder gebruikt moeten worden in het kader van de steunregeling voor de warmtekrachtcertificaten.<sup>19</sup>

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### Artikel 11

10. Het voorgestelde artikel 7.1.10, § 3, eerste lid, 5°, van het Energiedecreet bepaalt dat Ev<sup>20</sup> wordt verminderd met “de hoeveelheid elektriciteit waarvoor door grote verbruikers of gegroepeerde verbruikers met een totaal verbruik van meer dan 5GWh in naam van de certificaatplichtige groenestroomcertificaten werden ingediend”.

De draagwijdte van die bepaling is niet duidelijk. Om nadere uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

---

<sup>18</sup> Uitvoeringsbesluit 2011/877/EU van de Commissie van 19 december 2011 ‘tot vaststelling van geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit en warmte in toepassing van Richtlijn 2004/8/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Beschikking 2007/74/EG van de Commissie’.

<sup>19</sup> Zie adv.RvS 51.323/3 van 8 mei 2012 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 1 juni 2012 ‘inzake de vastlegging van referentierendementen voor de toepassing van de voorwaarden voor kwalitatieve warmtekrachtinstallaties’, opmerking 4.

<sup>20</sup> “Ev” is de totale hoeveelheid elektriciteit die in een bepaald jaar afgenomen werd op afnamepunten waarop de betrokken persoon geregistreerd stond als toegangshouder (voorgesteld artikel 7.1.10, § 2, eerste en tweede lid; artikel 11 van het voorstel).

51.535/3

“De quotumverplichting, vermeld in artikel 7.1.10 van het Energiedecreet, ligt bij de elektriciteitsleveranciers. Deze specifieke bepaling voorziet dat het quotum voor een leverancier wordt verminderd wanneer één of meer van zijn grote afnemers zelf certificaten indient of indienen voor hun verbruik. In dat geval wordt het aantal door de leverancier in te leveren certificaten verminderd met het aantal dat door de derde partij(en) (de grote afnemers) wordt ingeleverd. Deze bepaling werd gecreëerd om mogelijk te maken dat bedrijven die zelf hernieuwbare energie opwekken en daarvoor certificaten krijgen, die certificaten rechtstreeks kunnen indienen. Die maatregel moet de concurrentie op de certificatenmarkt ten goede komen door het aantal partijen dat certificaten kan inleveren te verhogen. Voor het totale quotum aan in te leveren certificaten maakt dit niets uit: dit blijft immers even groot.”

De voorgestelde bepaling beoogt het dus mogelijk te maken dat grote afnemers ten gunste van hun leverancier certificaten indienen, met als gevolg dat de hoeveelheid door de leverancier in te dienen certificaten vermindert.

11. Er is geen tegenhanger van het voorgestelde artikel 7.1.10, § 3, 5°, van het Energiedecreet in het voorgestelde artikel 7.1.11, § 2/1 (artikel 12 van het voorstel), met betrekking tot warmtekrachtcertificaten. Daarvoor wordt geen verklaring gegeven in de toelichting bij het voorstel.

Het verdient aanbeveling om voor dit verschil in behandeling een verantwoording te geven.

-----

51.535/3

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer T. CORTHAUT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS