

Energierecht

Duurzame energie in een klimaat van niet zo duurzame regelgeving.

Vlaamse groenestroomcertificaten versus Europa 2020.

Barbara VERANNEMAN¹
advocaat te Brussel
en vrijwillig wetenschappelijk medewerker
Instituut voor Milieu- en Energierecht K.U.Leuven

¹ De auteur schrijft enkel in eigen naam.

Inleiding

1. Klimaat en energie staan de laatste jaren hoog op de politieke agenda. In de strijd tegen de klimaatverandering en de nefaste consequenties daarvan streeft de wereldgemeenschap naar een duurzame economie waarin er verantwoord wordt omgegaan met energieverbruik en waarin massaal wordt geïnvesteerd in hernieuwbare energiebronnen. Deze doelstellingen moeten om effect te ressembleren noodzakelijkerwijze worden verankerd in juridische bindende teksten waarbij ieder land verplicht wordt hiertoe een bijdrage te leveren.

Ook het voorbije jaar was de klimaataanpak brandend actueel. In december 2010 schaarde de internationale gemeenschap zich achter een nieuw formeel klimaatakkoord. In Europa werd verder gedebatteerd over de uitwerking van het klimaat- en energiepakket waarin ambitieuze bindende doelstellingen werden naar voor geschoven in de strijd tegen de klimaatverandering. In die context werkte België -laattijdig- een plan uit waarin de nationale maatregelen worden uiteengezet die vereist zijn bij het verwezenlijken van deze ambitieuze doelstellingen. Eén van de pijlers van het Belgische beleid is het systeem van de groenestroomcertificaten, dat een reguliere stroom van inkomsten garandeert voor investeringen in hernieuwbare energie.

In deze bijdrage wordt de actuele internationale en Europese context inzake klimaat en energie geschetst. Daarnaast heeft deze bijdrage tot doel een inzicht te geven in het Vlaamse groenestroomcertificatenbeleid.¹

I. Internationale achtergrond

2. De geschiedenis van het klimaatbeleid begint eind de jaren '70 toen de eerste conferentie werd georganiseerd waarin de klimaatproblematiek werd erkend.² Een echte koerswijziging volgde pas twintig jaar later, toen de internationale gemeenschap zich geschaard heeft achter het Kyoto Protocol.³ Ondanks het feit dat het Protocol het levenslicht zag in 1997, heeft het nog tot 16 februari 2005 geduurd vooraleer het Protocol ook effectief in werking trad. Door dit akkoord verbinden de industrielanden zich ertoe om hun uitstoot van broeikasgassen te verminderen met gemiddeld 5,2 procent tussen 2008 en 2012, ten opzichte van de uitstoot in 1990.

Met de einddatum van het Kyoto Protocol in zicht, is er nood aan een nieuw klimaatakkoord voor de periode na 2012. Alle ogen werden gericht op de klimaatconferentie van Kopenhagen in 2009 die moest leiden tot een nieuw akkoord. Het 'Akkoord van Kopenhagen' kwam er, maar bevatte slechts een eer-

¹ Deze bijdrage werd afgesloten op 17 januari 2011.

² Eerste Wereldklimaatconferentie in Genève, 1979: <http://unfccc.int>.

³ Kyoto-Protocol, 11 december 1997 bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties over klimaatverandering (UNFCCC). Met het Kyoto-Protocol zijn industrielanden overeengekomen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen met gemiddeld 5,2% in 2012 ten opzichte van het niveau in 1990.

ste aanzet tot aanpak na 2012. Bovendien werd het akkoord niet formeel door alle landen aangenomen, waardoor het eerder een politiek document was dan een wettelijk bindend akkoord.

Op de klimaatop in Cancún eind 2010 werd meer succes geboekt.⁴ Er werd een akkoord bereikt dat door alle VN lidstaten behalve Bolivia werd goedgekeurd. Voor het eerst wordt op internationaal vlak erkend dat de wereldwijde opwarming beperkt moet worden tot 2°C. Dit betekent een vermindering van 80 tot 90% broeikasgassen op wereldschaal tegen 2050. Daarnaast aanvaarden zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden dat ze elk volgens hun mogelijkheden hun emissies zullen moeten beperken. Er zal ook een speciaal 'groen klimaatfonds' worden opgericht zodat ontwikkelingslanden zich aan de klimaatveranderingen kunnen aanpassen. Een beslissing omtrent concrete maatregelen na afloop van het Kyoto Protocol werd echter uitgesteld.

Het Cancún Akkoord is een belangrijke stap, maar nu komt het erop aan de afgesproken doelstellingen te gieten in concrete, juridische en technische teksten die een snelle en doelgerichte implementatie toelaten. Bedoeling is dat er tijdens de volgende klimaatop in 2011 een nieuw juridisch bindend en wereldwijd klimaatakkoord zal worden ondertekend.

II. Europa 2020

§1. Het klimaat- en energiepakket

3. De ratificatie van het Kyoto Protocol heeft Europa ertoe aangezet om zelf een stabiel beleidskader inzake hernieuwbare energie te ontwikkelen. De laatste jaren werd Europa voor ongekende energie-uitdagingen geplaatst: enerzijds worden de klassieke energiebronnen binnen de Europese Unie steeds schaarser, anderzijds moet de uitstoot van broeikasgassen worden beperkt in de strijd tegen de klimaatverandering. In deze context stemde Europa een reeks voorstellen van richtlijnen en verordeningen waarin de energievoorziening, de klimaatverandering en de industriële ontwikkeling aan de orde werden gesteld, samen bekend als het klimaat- en energiepakket.⁵

Het klimaat- en energiepakket concretiseert drie doelstellingen die tegen 2020 moeten worden gerealiseerd, namelijk:

- 20 procent vermindering van broeikasgasemissies ten opzichte van het niveau in 1990;

⁴ Voor uitgebreide informatie: http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php
Zie ook Europa, "De Europese Unie vindt de overeenkomst van Cancún een belangrijke stap in de richting van een wereldwijd kader voor klimaatactie", IP/10/1699, 11 december 2010.

⁵ Europa, "Commissie verheugd over goedkeuring klimaat- en energiepakket", IP/09/628, 23 april 2009.

- 20 procent hernieuwbare energie in het totale energieverbruik (waarvan 10 procent biobrandstoffen);
- 20 procent verbetering van energie-efficiëntie.

Ongeacht de status van de internationale klimaatonderhandelingen, werd het pakket door de Europese Unie verder uitgevoerd. Zo heeft Europa als onderdeel van haar klimaatinitiatieven Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van hernieuwbare energie⁶ (de "**Richtlijn**") aangenomen. De Richtlijn trad in werking in juni 2009 en diende uiterlijk tegen 5 december 2010 door de verschillende lidstaten te worden geïmplementeerd.

De Richtlijn legt voor elke lidstaat een specifiek streefpercentage van hernieuwbare energie vast dat bindend is voor 2020. Op deze manier worden de inspanningen die vereist zijn om de doelstelling van 20 procent te bereiken op een billijk geachte wijze verdeeld over alle Europese lidstaten.

Een typisch kenmerk van de Richtlijn is dat er aan de lidstaten een resultaatverbintenis wordt opgelegd (een aandeel van x procent hernieuwbare energie), eerder dan een verplichting om bepaalde normen op te leggen of bepaalde maatregelen te nemen. Er bestaan dus geen eenduidige omzettingsregels, maar wel een eenduidig te behalen resultaat op het terrein. Via deze weg wil Europa niet alleen de consumenten, maar vooral de beleidsmakers en ondernemingen aanzetten om te investeren in hernieuwbare energie.

Toch wil Europa weten hoe elke lidstaat tegen 2020 deze doelstelling zal bereiken. Daarom werd aan elke lidstaat opgelegd om tegen eind juni 2010 een nationaal hernieuwbaar energieactieplan in te dienen, dat de geplande maatregelen beschrijft waarmee de lidstaten hun doelstellingen verwachten te realiseren.⁷ België is daar niet in geslaagd en werd op 30 september 2010 door de Europese Commissie in gebreke gesteld wegens het niet indienen van het actieplan. Uiteindelijk heeft België op 1 december 2010 het nationaal actieplan ingediend bij de Commissie. In dit plan wordt beschreven dat de Belgische overheden bij het voeren van een duurzaam energiebeleid zowel rekening houden met de economische en maatschappelijke belangen van energie, maar ook met de uitputting van fossiele energiebronnen en met de milieuproblematiek.⁸

§2. Bindende doelstelling

4. Aan België werd een doelstelling van 13 procent hernieuwbare energie opgelegd. Om die doelstelling te realiseren zullen maatregelen op federaal en/ of

⁶ Richtlijn 2009/28/EG 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, *P.B.* L. 140/16, 5 juni 2009.

⁷ Artikel 4.2. van Richtlijn 2009/28/EG

⁸ Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/doc/national_renewable_energy_action_plan_belgium_nl.pdf

gewestelijk niveau vereist zijn. In België zijn de bevoegdheden inzake energie verdeeld tussen de federale overheid en de gewesten.⁹

Hoewel het beleid met betrekking tot hernieuwbare energiebronnen op het eerste zicht voornamelijk onder de bevoegdheid van de gewesten valt, zijn er zowel gewestelijke als federale initiatieven vereist om het nodige investeringsklimaat te scheppen om het percentage hernieuwbare energie in het bruto-energieverbruik van een huidige (geschatte) 3% (in 2005: 2,2%) naar 13% op te krikken, en dit uiterlijk tegen 2020. Zonder stimuli kan België deze Europese norm niet halen.

III. Het Vlaamse Energiebeleid

§1. Voorafgaandelijke opmerking

5. De liberalisering van de elektriciteit- en gasmarkt en de internationale afspraken in verband met het terugdringen van de broeikasgassen heeft het voorbije decennium aanleiding gegeven tot talrijke decreten en besluiten. Met het oog op een meer samenhangende en meer transparante regelgeving, werd een coördinatie en codificatie van de energie regelgeving gemaakt.

Op 1 januari 2011 traden de meeste bepalingen van het Energiedecreet (Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid)¹⁰ en het Energiebesluit (Besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010)¹¹ in werking.

In deze bijdrage wordt het systeem van de groenestroomcertificaten besproken, dat op heden vervat zit in het nieuwe Energiedecreet en Energiebesluit.¹²

⁹ Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 betreffende de hervorming der instellingen, *B.S.* 15/08/1980:

De federale overheid is bevoegdheid voor de productie van elektriciteit en kernenergie, het transport ervan via het hoogspanningsnet, het tarievenbeleid, alsook voor de activiteiten op de Noordzee;

De gewesten zijn bevoegd voor het lokaal vervoer van elektriciteit via het laagspanningsnet, het rationeel energiegebruik, de hernieuwbare energiebronnen en warmtekrachtkoppeling.

¹⁰ *B.S.* 7 juli 2009.

¹¹ *B.S.* 8 december 2010.

¹² Voorheen was het groenestroombeleid voorwerp van het decreet van 17 juli 2000 houdende organisatie van de elektriciteitsmarkt ("Elektriciteitsdecreet") en het decreet van 2 april 2004 tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in het Vlaamse Gewest door het bevorderen van het rationeel energiegebruik, het gebruik van hernieuwbare energiegegevensbronnen en de toepassing van de flexibiliteitsmechanismen uit het Protocol van Kyoto ("REG-decreet").

§2. Groenestroomcertificaten in Vlaanderen

6. Met het oog op de internationale en Europese klimaatdoelstellingen, en om een al te grote afhankelijkheid inzake energievoorziening te vermijden, is een bepaald aandeel van hernieuwbare energiebronnen noodzakelijk. Aangezien de opwekking van klassieke energie nog steeds goedkoper is dan de productie van hernieuwbare energie, werd ook België genoodzaakt ondersteuningsmechanismen te ontwikkelen. Zo werden op zowel federaal als gewestelijk niveau specifieke maatregelen ingevoerd voor de bevordering van hernieuwbare energiebronnen.

De hoeksteen van het groenestroombeleid in Vlaanderen is het systeem van de groenestroomcertificaten.¹³ Het mechanisme trad in voege in 2002 en steunt op twee pijlers:

- Enerzijds worden groenestroomcertificaten **toegekend aan de producent** van hernieuwbare energie. In Vlaanderen kent de Vlaamse regulator voor elektriciteit en gas ("VREG") per 1.000 kWh netto geproduceerde elektriciteit, die aantoonbaar in Vlaanderen is opgewekt, een certificaat toe aan de producent.¹⁴
- Anderzijds geldt er een **certificatenverplichting voor de elektriciteitsleveranciers**. Iedere elektriciteitsleverancier heeft de verplichting om jaarlijks aan de regulator een bepaald aantal groenestroomcertificaten voor te leggen om aan te tonen dat een deel van zijn totaal geleverde elektriciteit in het voorgaande jaar afkomstig is van hernieuwbare energiebronnen. Indien de elektriciteitsleverancier deze verplichting niet nakomt, wordt hij gesancioneerd met een administratieve boete.

Een essentieel kenmerk van de groenestroomcertificaten is hun overdraagbaarheid.¹⁵ Groenestroomcertificaten bestaan enkel in elektronische vorm. Ze worden uitgereikt, verhandeld en ingeleverd via een internetgebaseerde databank, waar alle spelers van de markt toegang toe hebben.

Vaak zijn de producenten van groene energie zelf geen elektriciteitsleverancier en dus niet certificaatplichtig. In dit geval kan de producent de certificaten die hem werden toegekend verkopen. Hij heeft daarbij de keuze, ofwel verkoopt hij de certificaten op de vrije markt, bijvoorbeeld aan traders of leveranciers die niet over voldoende certificaten beschikken om aan hun verplichting te voldoen, en dat tegen een contractuele prijs of tegen de marktprijs, ofwel ver-

¹³ Daarnaast bestaat ook een systeem van warmtekrachtcertificaten ter bevordering van primaire energiebesparing door de aanwending van kwalitatieve warmtekrachtinstallaties voor de productie van elektriciteit en warmte.

¹⁴ Artikel 7.1.1. Energiedecreet
Opmerking: Voor de bijsmaak van biomassa gelden afwijkende regels (artikel 6.1.16. Energiebesluit).

¹⁵ Groenestroomcertificaten zijn apart verhandelbaar van de elektriciteit waarvoor ze werden verkregen.

koop hij deze aan de distributienetbeheerder tegen een decretaal bepaalde minimumprijs.¹⁶

Omgekeerd kunnen de certificaatplichtigen deze certificaten bekomen ofwel door zelf groene stroom te produceren, ofwel door certificaten op te kopen bij producenten van groene stroom. Indien de leveranciers hun quotumverplichting niet nakomen, wordt hun een administratieve boete opgelegd. Deze boete bepaalt dus inherent de maximumprijs die op de markt voor de certificaten aan de producenten betaald wordt.

Voor groene stroom bedroeg de quotumverplichting in 2010 6 procent. Dit betekent dat elke elektriciteitsleverancier op 31 maart 2011 bij de VREG groenestroomcertificaten moet inleveren ten belope van 6 procent van de netto hoeveelheid elektriciteit die hij in 2010 heeft geleverd aan zijn klanten.¹⁷ Per ontbrekend certificaat wordt een boete van 125 EUR opgelegd.¹⁸

Dit marktmechanisme is erop gericht om de operatoren er enerzijds toe te dwingen een minimum hoeveelheid groene stroom te produceren (quotumverplichting), maar anderzijds ook om investeringen in hernieuwbare energie rendabel te maken.

§3. Gewaarborgde minimumprijs met een kostenplaatje

7. Het groenestroomcertificatensysteem is zo georganiseerd dat de producenten van groene energie met zekerheid hun certificaten kunnen verkopen. De netbeheerders hebben immers de verplichting om certificaten die hun aangeboden worden, op te kopen aan de decretaal vastgelegde minimumprijs. Deze mogelijkheid wordt in de praktijk enkel benut door productietechnologieën waarbij de marktprijs voor groenestroomcertificaten lager ligt dan de minimumprijs, namelijk zonne-installaties.¹⁹ De producenten die gebruik maken van technologieën waarvoor de decretaal gewaarborgde minimumprijs lager ligt dan de marktprijs zullen uiteraard hun certificaten verkopen op de markt.

De netbeheerders zullen de opgekochte certificaten op hun beurt op regelmatige tijdstippen op de markt brengen om de kosten hiervan te recupereren. De marktprijs op de certificatenmarkt is echter lager dan de minimumsteun die

¹⁶ Artikel 7.1.6. Energiedecreet.

In dit verband dient erop gewezen te worden dat er sinds 2009 hiervoor een specifieke beursmarkt bestaat, namelijk de Green Certificates Exchange. Dit handelsplatform kende tot nu toe geen groot succes. Slechts één distributienetbeheerder heeft certificaten verkocht op de BelPEX Green Certificates Exchange.

¹⁷ Artikel 7.1.10 Energiedecreet.

¹⁸ Artikel 13.3.5 Energiedecreet. Deze boete wordt in 2015 herleid tot 100 EUR per ontbrekend certificaat.

¹⁹ Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie Vergadering van 27/05/2010, "Vraag om uitleg van mevrouw Liesbeth Homans tot mevrouw Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, over de verschillende reactie van distributienetbeheerders inzake de kostprijs van groenestroomcertificaten".

wordt toegekend. Voor zonne-installaties die in gebruik werden genomen in 2010 gold een gewaarborgd minimumtarief van 350 EUR per certificaat, terwijl de marktwaarde ongeveer 105 EUR²⁰ bedroeg. De aankoopverplichting creëerde een belangrijke meerkost voor de netbeheerders, die wordt doorberekend in de distributietarieven en aldus op de eindverbruikers wordt verhaald. Dit betekent dat de kosten die het subsidiesysteem met zich meebrengt, gesocialiseerd worden over alle distributienetgebruikers.

De VREG controleert de transparantie en de regulariteit van de verkoop van deze certificaten door de netbeheerders.²¹ Zo oordeelde de VREG in haar laatste rapport dat de "prijzen waaraan de distributienetbeheerders hun groenestroomcertificaten verkopen, doorgaans iets onder de gemiddelde marktprijs liggen, maar binnen de normale spread van prijzen vallen waaraan certificaten op de bilaterale markt worden verhandeld". De VREG concludeerde tenslotte dat de verkoopmethodes in orde zijn, dat de verkoop voldoende transparant verloopt en dat de prijzen van de door de distributienetbeheerders verkochte certificaten marktconform zijn.

Dit is echter niet de enige kostenpost die gedragen wordt door de consument. Ook de energieleveranciers rekenen aan de consumenten hun kosten door die ze moeten dragen om aan hun verplichting te voldoen.²² Deze omvatten niet alleen de kostprijs voor de certificaten, maar ook de boetes die hun worden opgelegd in het kader van de quotumverplichting. Idealiter zou de doorgerekende kost de werkelijke prijs zijn die de energieleveranciers voor het groenestroomcertificaat hebben betaald. Er is echter geen enkele wettelijke verplichting tot transparantie over de prijzen die de elektriciteitsleveranciers op dit vlak doorrekenen aan de consument.²³

De overgang naar een duurzaam en hernieuwbaar energiebeleid impliceert noodzakelijkerwijze belangrijke investeringen. Dat deze kosten door de uiteindelijke energieverbruikers worden gedragen, zou economisch aanvaard kunnen worden. Cruciaal hierbij is de transparantie van de doorberekende kost. Er moet duidelijkheid zijn over de wijze en omvang van de kosten die finaal op de consument worden afgewenteld.

§4. Imperfect marktmechanisme

8. De certificatenhandel werd opgericht vanuit de optiek dat een "vrije markt" in certificaten zou leiden tot de productie van hernieuwbare energie tegen de

20 VREG statistieken, "Aantal verhandelde groenestroomcertificaten en gemiddelde prijs", laatste aanpassing 1 januari 2011.

21 Rapport van de VREG van 31 augustus 2010 "Toezicht op de verkoop van certificaten door de distributienetbeheerders", RAPP-2010-7.

22 Er geldt weliswaar een degressieve doorberekening voor grote verbruikers.

23 Dit wordt bevestigd door de federale regulator CREG. CREG, Studie (F)100520-CDC-966 over "de verschillende ondersteuningsmechanismen voor groene stroom in België", 20 mei 2010.

laagste kost. Toch loopt het certificatenstelsel in Vlaanderen op bepaalde punten spaak.

Het huidige stelsel van de groenestroomcertificaten is zeer eenzijdig. Er is onvoldoende differentiëring om de verschillende technologieën een evenwaardige kans te geven op ontwikkeling.²⁴

Het doel van de subsidieregeling zou erin moeten bestaan dat beloftevolle technologieën worden gesteund totdat ze ingeburgerd raken, goedkoper worden en dus geleidelijk minder steun nodig hebben. Omgekeerd zou de subsidie ook moeten gericht zijn op nieuwe systemen van energieopwekking die nog een duwtje in de rug nodig hebben om echt door te breken. Dit zal noodzakelijk zijn, wil België de ambitieuze doelstellingen inzake hernieuwbare energie behalen.

Eenzijdig zou de termijn van subsidiëring ingeperkt moeten worden. In Vlaanderen worden certificaten blijvend uitgereikt gedurende de totale levensduur van de installatie. Bovendien geldt er gedurende een bepaalde periode een gegarandeerde minimumprijs.²⁵ Dit is vaak een veel langere termijn dan de afschrijvingstermijn van de installatie, waardoor de toegekende steun vaak veel verder gaat dan noodzakelijk. Via een inperking van de termijn zou vermeden worden dat oude projecten winst blijven genereren omwille van de certificaten na de afschrijvingsperiode, terwijl de subsidies moeten teruggeschroefd worden voor nieuwe projecten die de subsidies nodig hebben om rendabel te kunnen zijn.

Anderzijds is het essentieel dat de hoogte van de steun afgestemd blijft op de reële meerkost van een bepaalde technologie. Deze afstemming vereist een regelmatige herziening van de steun op basis van transparante en vaststaande criteria. Hierbij zou niet alleen rekening moeten gehouden worden met de verwachte kostenevolving van de betreffende technologie, maar ook met de waarde van de opgewekte elektriciteit. Het huidige subsidiemechanisme houdt er onvoldoende rekening mee dat de elektriciteitsmarkt, inclusief de prijzen, volatiel is. In onze buurlanden wordt met de prijsschommelingen wel rekening gehouden, weliswaar in het kader van een feed-in systeem.

§5. Marktverstoring

9. In Vlaanderen aanvaardt de VREG enkel de groenestroomcertificaten die door haarzelf werden toegekend.²⁶ Groenestroomcertificaten die worden uitgereikt voor elektriciteitsproductie in het buitenland, in Wallonië door de CWaPe, in het Brusselse Gewest door Brugel of op federaal niveau door de CREG,

²⁴ In Wallonië is er daarentegen wel differentiëring. Daar worden de groenestroomcertificaten toegekend op basis van CO₂ beperking.

²⁵ Artikel 7.1.6 Energiedecreet: Variërend van 10 jaar (voor de meeste technologieën) tot 20 jaar (voor zonne-energie-installaties).

²⁶ Dit in tegenstelling tot de Waalse en Brusselse certificaten die wel inwisselbaar zijn.

worden tot op het heden niet aanvaard door de VREG om te voldoen aan de certificatenverplichting in het Vlaamse Gewest.²⁷ Praktisch is de uitwisselbaarheid ook (nog) niet mogelijk. De waarde, alsook de criteria van toekenning van de certificaten in Vlaanderen verschilt van de andere gewesten. Bovendien zou de uitwisselbaarheid van certificaten tussen bijvoorbeeld het Waalse en Vlaamse gewest niet noodzakelijk kostenverlagend werken voor de consument.

Er zijn hieromtrent verschillende betwistingen ontstaan tussen de certificaatplichtigen en de VREG waarover de Raad van State op 1 februari 2010 arresten heeft gevelde.²⁸ Verschillende elektriciteitsleveranciers dienden beroepen tot nietigverklaring in tegen de mededelingen van de VREG betreffende de weigering om niet-Vlaamse groenestroomcertificaten te aanvaarden en de daarmee gepaarde boetes wegens het niet voldoen aan de certificatenverplichting. De Raad van State heeft zich hiervoor onbevoegd verklaard omdat zij meent dat de mededelingen van de VREG waarin de niet-Vlaamse certificaten niet worden aanvaard, geen aanvechtbare administratieve beslissingen zijn. Deze mededelingen zouden immers de rechtstoestand van de certificaatplichtigen niet hebben vastgelegd of gewijzigd. Daardoor kan het standpunt van de VREG enkel nog voor de burgerlijke rechter worden betwist. Het is nu wachten op een burgerlijke zaak om rechtszekerheid te krijgen over de al of niet grondigheid van het standpunt van de VREG. De Raad van State ging in sommige arresten toch dieper in en verwierp de mogelijkheid voor leveranciers om niet-Vlaamse certificaten in te leveren om te voldoen aan de certificatenverplichting. Hierbij verwees zij uitdrukkelijk naar artikel 25 van het toen vigerende elektriciteitsdecreet (huidig artikel 7.1.12 Energiedecreet) dat de Vlaamse Regering toelaat "rekening houdende met het bestaan van gelijke of gelijkwaardige garanties inzake de aflevering van dergelijke certificaten, certificaten te aanvaarden voor groene stroom die niet is geproduceerd in het Vlaamse Gewest". "Die bepaling beoogt de Vlaamse overheid het aanvaarden van vreemde certificaten slechts toe te laten wanneer voldoende garanties bestaan op "o.a. betrouwbaarheid, manier van opwekken, enz" en het bestuur te laten inspelen op nieuwe Europese richtlijnen (Parl. St. Vlaamse Raad, stuk 285 (1999-2000)-1,p.27)". Het werd niet betwist dat de Vlaamse Regering artikel 25 van het elektriciteitsdecreet nog niet had uitgevoerd. Dit betekent volgens de Raad van State dat het elektriciteitsdecreet niet voorziet in de mogelijkheid om niet-Vlaamse certificaten in aanmerking te nemen voor de certificatenverplichting. Op grond daarvan besloot de Raad van State dat ze over de mededelingen van de VREG geen uitspraak kon doen, gezien er aan deze mededelingen geen discretionaire beslissing ten grondslag ligt.

Het is in ieder geval zo dat de niet-aanvaarding van niet-Vlaamse certificaten marktverstoring kan werken. Dit kan immers in sommige gevallen een competitief voordeel creëren voor de leveranciers die over productie-installaties in

27 België, "Nationaal actieplan voor hernieuwbare energie overeenkomstig Richtlijn 2009/28/EG, zie supra voetnoot 8.

28 Bijv. R.v.St. 1 februari 2010, NV Essent Belgium, nr. 200.294; R.v.St. 1 februari 2010, NV Electrabel Consumer Solutions, nr. 200.288; R.v.St. 1 februari 2010, NV Nuon Belgium, nr. 200.287.

Vlaanderen beschikken en daardoor soms historisch eigenaar zijn van goedkope productiecapaciteit van groene stroom. Deze leveranciers kunnen op een goedkopere manier dan leveranciers met enkel groene productiecapaciteit buiten Vlaanderen aan hun certificatenplicht voldoen. Dit levert in sommige gevallen een belemmering van de marktwerking op aangezien die nieuwe leveranciers ofwel hogere investeringskosten (voor de bouw van een installatie of voor de aankoop van certificaten), ofwel een hogere boeteprijs zullen moeten doorrekenen aan hun klanten, waardoor ze minder competitieve marktprijzen kunnen aanbieden.

§6. Een vernieuwde regeling

A. Gewijzigde minimumgaranties

10. In 2009 werd een eerste reeks aanpassingen doorgevoerd aan het systeem van de groenestroomcertificaten. Zo werd de boeteprijs per niet ingeleverd certificaat verlaagd naar 100 EUR in 2015 en werden de minimumgaranties voor verschillende technologieën in beperkte mate aangepast. Deze laatste aanpassingen werden ingegeven door het gebruik van een nieuwe methodologie. De steun wordt voortaan zo goed mogelijk afgestemd op de zogenaamde "onrendabele top", dat is de steun die nodig is om een project rendabel te maken.²⁹ In het elektriciteitsdecreet (thans het Energiedecreet) werd een driejaarlijkse evaluatie van de onrendabele toppen ingeschreven, waarbij zowel de hoogte van de minimumsteun als de looptijd van een bepaalde technologie kan aangepast worden.³⁰

Naar aanleiding van het publieke voornemen van netbeheerder Eandis om aan de energieregulator te vragen haar nettarieven te verhogen, ontstond er in mei 2010 een politieke discussie omtrent de kostprijs van groenestroomcertificaten.³¹ Deze heeft aanleiding gegeven tot een vervroegde evaluatie van de onrendabele toppen. In een studie werden de onrendabele toppen onder de omstandigheden geldend in 2010 geactualiseerd. Op basis daarvan werd er beslist om de steunregeling opnieuw aan te passen.³²

Op 10 december 2010 heeft de Vlaamse regering een nieuwe steunregeling goedgekeurd. Het ontwerp van decreet werd reeds voorgelegd aan de Raad van

²⁹ Vlaams Parlement, stuk 2161-1 (2008-2009), 6 maart 2009.

³⁰ Artikel 7.1.10 § 4 Energiedecreet.

³¹ Bijv. De Standaard, "Groene stroom verhoogt de elektriciteitsrekening", 3 mei 2010.

³² Op 12 november 2010 keurde de Vlaamse regering een aangepaste steunregeling voor hernieuwbare energie goed. Het bleek echter niet haalbaar deze regeling als amendement op het programmadecreet in te dienen. Daarom heeft de regering de tekst in een aangepaste vorm goedgekeurd als gewoon ontwerp van decreet.

State en werd ingediend bij het Vlaamse Parlement ter goedkeuring.³³ Bedoeling is dat de nieuwe steunregeling van start zal gaan op 1 juli 2011.

Hoewel er politieke en maatschappelijke argumenten bestaan om een vernieuwde regeling vast te leggen en de overheid een grote vrijheid heeft om bepaalde maatregelen te nemen, zou de juridische grondslag hiervan betwist kunnen worden. Het Energiedecreet bepaalt immers een driejaarlijkse herziening, met een eerste in 2012. Eerdere herzieningen waren niet expliciet decretaal voorzien.

De uiteenzetting die hierna volgt, is gebaseerd op het ontwerp van decreet zoals dit werd gepubliceerd op de website van de Vlaamse Regering.³⁴

Het uitgangspunt van de nieuwe regeling blijft volgens de minister ongewijzigd, namelijk "Vlaanderen moet zijn groenestroomdoelstellingen halen en daarom zijn investeringen in hernieuwbare energie noodzakelijk, maar de meerkost op de elektriciteitsfactuur moet in verhouding staan tot de reële noden van elke technologie".³⁵

De nieuwe regeling beoogt vooral de minimumgaranties van de verschillende technologieën stapsgewijs af te stemmen op hun werkelijke meerkost, zonder hierbij te raken aan de reeds uitgekeerde of lopende steun. Bestaande installaties blijven dus de steun behouden zoals deze decretaal voorzien was op het moment van ingebruikname. Nieuwe installaties daarentegen vallen onder het regime van toepassing op de datum van effectieve ingebruikname van de nieuwe installatie. Dit regime omvat zowel het bedrag van de minimumgarantie als de duurtijd ervan.

In de nieuwe regelgeving zal de steun voor zonnepanelen de komende jaren versneld omlaag gaan, wordt de periode van steun ingeperkt en wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten installaties. Daarnaast zullen nieuwere technologieën, zoals vergistingsinstallaties³⁶, een hogere steun krijgen en zullen steenkoolcentrales die in de toekomst worden omgebouwd om volledig op biomassa te draaien, nog slechts 70 procent krijgen van het aandeel certificaten waarop ze normaliter recht zouden hebben.

Bij wijze van voorbeeld worden in de tabel hieronder enkele technologieën en hun minimumsteun weergegeven.

33 Beslissing Vlaamse Regering 14 januari 2011: "Na advies van de Raad van State hecht de Vlaamse Regering haar definitieve goedkeuring aan het ontwerpdecreet dat het Energiedecreet wijzigt. Het betreft een aantal aanpassingen aan de minimumsteun voor hernieuwbare energietechnologieën, de WKK-quota en de boetewaardes in geval van niet-naleving van de quotumverplichting. Het ontwerp van wijzigingsdecreet wordt ingediend bij het Vlaams Parlement".

34 http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/milieuvriendelijke/Wetgeving/GSC/Ontwerp_decreet_GSC&WKC.pdf

35 Persmededeling van de Vlaamse Regering, "Vlaamse Regering past steun voor groene stroom aan", 10 december 2010, <http://www.vlaanderen.be>.

36 In vergistingsinstallaties wordt groene stroom opgewekt door de verbranding van biogas dat ontstaat bij de verwerking van mest, landbouwafval of compost.

Tabel 1: minimumgaranties per technologie

Technologie	Garantie EUR/ MWh (looptijd in jaren)
Fotovoltaïsch	Ingebruikname in 2010: 350 EUR (20 jaar)
	Ingebruikname januari – juni 2011: 330 EUR (20 jaar)
	Ingebruikname vanaf 1 juli 2011 (20 jaar): - installatie < 1 MW: 300 EUR, met stelselmatige verlaging tot 90 EUR in 2016; - installatie > 1 MW waarvan meer dan helft geproduceerde elektriciteit voor eigen gebruik: 240 EUR, met stelselmatige verlaging tot 90 EUR in 2013; - installatie > 1 MW waarvan meer dan helft geproduceerde elektriciteit geïnjecteerd wordt op het net: 240 EUR, met stelselmatige verlaging tot 90 EUR in 2012.
	Ingebruikname vanaf 1 januari 2013: steunregeling beperkt tot 15 jaar
Wind energie (onshore) ³⁷	90 EUR (10 jaar)
Biomassa	90 EUR (10 jaar)
Vergistingsinstallaties	90 EUR (10 jaar)
	Ingebruikname vanaf januari 2012: 120 EUR (10 jaar)
Waterkracht, getijden- en golfslagenergie	90 EUR (10 jaar)

De Minister besluit dat "deze aanpassing van de steun zorgt voor een correcte ondersteuning die hernieuwbare energieproductie rendabel maakt zonder de maatschappelijke kost te laten ontsporen. Het blijft voor gezinnen en bedrijven interessant om te investeren in hernieuwbare energie, maar de overdreven winsten worden weggewerkt. Zo daalt ook de impact op de factuur".

B. Optimalisatie van het systeem

11. De nieuwe regelgeving focust vooral op fotovoltaïsche energie. Vlaanderen startte in 2006 met een systeem van productiesteun voor elektriciteit geproduceerd door zonnepanelen. Voor elke MWh opgewekte elektriciteit kreeg de producent een groenestroomcertificaat die hij aan de netbeheerder kon verkopen aan 450 EUR en dit gedurende een periode van 20 jaar. Vorig jaar zag de markt van zonnepanelen deze minimumsteun reeds substantieel dalen, naar 350 EUR per groenestroomcertificaat. Bovendien voorzag de regelgeving in een jaarlijkse vermindering van dit minimumtarief in functie van de ingebruikname van de installatie. Ondanks deze wijzigingen, drong zich nog geen jaar later al opnieuw een wijziging op. De persmededeling van de Vlaamse

³⁷ Offshore windenergie valt onder de bevoegdheid van de federale overheid.

Regering verduidelijkt deze wijziging: "Die regelmatige aanpassingen zijn eigen aan het systeem: technologieën die ingeburgerd raken, zoals zonnepanelen, worden goedkoper en hebben na verloop van tijd dus minder steun nodig".

Het is duidelijk dat er nood is aan grote investeringen om de 13%-norm überhaupt te halen. Dit is enkel mogelijk in een gunstig investeringsklimaat dat noodzakelijkerwijze reglementaire stabiliteit vereist. Juridische onzekerheid en het vooruitzicht van mogelijke ingrijpende wijzigingen in de regelgeving remmen investeringen af, en dat ongeacht de intrinsieke merites van de wijzigingen.

Het vermijden van oversubsidiëring is een terechte zorg. Enerzijds dienen investeerders in hernieuwbare energie de garantie te krijgen dat ze een zekere opbrengst kunnen genereren over een bepaalde periode. Dit betekent dat de investeerders bovenop het bedrag dat zij ontvangen uit de verkoop van de opgewekte groene stroom, een bijkomende steun moeten krijgen om die opbrengst te garanderen. Anderzijds vereist een kostenefficiënt systeem een correcte afstemming van de steun op de reële meerkost van een bepaalde technologie. Dit laatste is vooral belangrijk om nieuwe systemen van energieopwekking die nog niet marktrijp zijn, door ondersteuning in onderzoek en ontwikkeling in staat te stellen om door te breken.

De nieuwe regelgeving lijkt daar in zekere zin op in te spelen, maar opnieuw wordt geen rekening gehouden met de waarde van de opgewekte elektriciteit. Gezien de elektriciteitsprijzen een directe invloed hebben op de investering, zouden deze in rekening moeten genomen worden. Bovendien is de differentiatie tussen de verschillende technologieën nog steeds te beperkt, waardoor niet alle technologieën een gelijkwaardige kans krijgen om zich te ontwikkelen.

In die zin zal het systeem nog verder moeten verfijnd worden. Hierbij is een genuanceerde en doordachte aanpak vereist die het belang van de eindverbruiker (consument als industrie) verzoent met de Belgische verplichting om tegen 2020 de 13%-norm te halen.

Besluit

12. Alles moet in het werk worden gesteld om de globale uitstoot van broeikasgassen en dus de klimaatverandering zoveel mogelijk te beperken. Vlaanderen, en België als geheel, moet streven naar haalbare, betaalbare en aanvaardbare maatregelen om de ambitieuze Europese doelstellingen te realiseren en vooruitgang te boeken op het vlak van klimaat- en energiebeleid. De 13%-norm is hierbij een absoluut minimum, rekening houdend met mogelijk ambitieuzere doelstellingen op internationaal en Europees vlak op langere termijn.

Investeringen in hernieuwbare energie zijn hierbij van essentieel belang. Juist dankzij het systeem van stimuli is Vlaanderen erin geslaagd om belangrijke investeringen in groene stroom aan te trekken. Het groenestroomcertificaten be-

leid is daarbij een determinerende factor gebleken. Het systeem bevat echter een aantal imperfecties die noodzakelijk moeten worden aangepast. Hierbij is een genuanceerde en doordachte aanpak vereist die rekening houdt met de belangen van de investeerders en de consumenten alsook met de Belgische verplichting om tegen 2020 de 13%-norm te halen.