



Advies

Frisse wind door certificatensteun?



Brussel, 3 april 2020

Adviesvraag: Studie "Evaluatie van het gebruik van de internal rate of return (IRR) methode en van de impact van maximale bandingfactoren"

Adviesvrager: Zuhail Demir - Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Ontvangst adviesvraag: 24 februari 2020

Adviestermijn: geen

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

Goedkeuring raad: 3 april 2020

Contactpersoon: Annemie Bollen - abollen@serv.be



Mevrouw Zuhail Demir
Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Martelaarsplein 7
B-1000 BRUSSEL

contactpersoon

Annie Bollen
abollen@serv.be

ons kenmerk

SERV_BR_20200403_aanpassing IRR

Brussel

3 april 2020

Aanpassing IRR's en maximale bandingfactoren

Mevrouw de minister

De SERV verwelkomt uw vraag om te reflecteren over de Trinomics-studie over de aanpassing van de IRR's voor hernieuwbare energie- en WKK-projecten. Zo'n vroegtijdige consultatie op basis van een onderbouwende studie, vóór de principiële goedkeuring door de Vlaamse regering, is een kenmerk van een degelijke beleidsvoorbereiding met voldoende aandacht voor consultatie en overleg.

Het bijgevoegde advies van de SERV over dit dossier onderschrijft het belang van een kostenefficiënt certificatenstelsel om onnodige druk op de elektriciteitsfactuur te vermijden en van een correcte IRR voor de bepaling van OT in het certificatenstelsel, maar geeft ook aan waarom de SERV in de studie niet voldoende informatie vond om op dit moment te bepalen hoe de IRR's en de maximale bandingfactoren voor hernieuwbare energie- en WKK-projecten aangepast moeten worden. De studie geeft onvoldoende informatie om te concluderen dat er in Vlaanderen sprake is van oversubsidiëring, ondersubsidiëring of precies voldoende steun en bevat dus ook onvoldoende informatie om op basis hiervan op dit moment over een steunaanpassing te beslissen. Bijkomende informatie is nodig over welke mogelijke besparingen met een bijkomende verlaging gerealiseerd kunnen worden en welke eventuele bijkomende investeringsonzekerheid dit kan creëren voor hernieuwbare energie en WKK-projecten. De studie heeft geen afweging gemaakt tussen het huidige systeem in Vlaanderen en eventuele alternatieven. We beschikken dus over onvoldoende informatie om te concluderen dat een alternatief per definitie tot meer wenselijke resultaten zou leiden.

De SERV ziet op basis van de studie geen argumenten om te concluderen dat, hoewel de certificatenstelsels enkele beperkingen hebben, deze systemen op dit moment voldoende investeringszekerheid bieden. Deze systemen kenden de voorbije jaren heel wat verfijningen waardoor ze beter inspelen op de actuele technologieontwikkelingen.

Meer algemeen wijst de SERV erop dat sedert de afronding van de Trinomics-studie de coronacrisis het investeringskader voor hernieuwbare energie en WKK en de beleidsprioriteiten heeft veranderd. Er zal een algemeen relancebeleid gevoerd moeten worden dat rekening houdt met de specificiteit van alle sectoren, waaronder de hernieuwbare energiesector. Een helder,

afdoend en stabiel investeringskader voor deze toekomstgerichte sector is dan ook cruciaal. Tegelijkertijd is ook aandacht nodig voor kostenefficiëntie en de betaalbaarheid van systemen. In dat kader is meer duidelijkheid nodig over de baten van de eventuele aanpassing o.a. in termen van impact op de kosten en de kostenefficiëntie van de certificaten systemen (volgens een ruwe schatting tussen 0 en 15 mio €/jaar voor alle nieuwe installaties samen tussen 2020 en 2025, een vermindering van gemiddeld 21% van het steunbudget aan nieuwe installaties en een cumulatieve minderkost van 36 mio € tussen 2020 en 2025 dat overeenkomt met 371.605 vrijgekomen groene stroomcertificaten ofwel 4,41 € cumulatieve besparing per gemiddeld gezin op de elektriciteitsfactuur voor de volledige periode 2020-2025 indien deze via quotumverlaging de bijdrage groene stroom verlaagt) in verhouding tot de kosten van dit dossier (zoals de beheerskosten, de kosten als gevolg van de impact op het investeringsklimaat en het klimaatbeleid. De overheid moet namelijk zijn gelimiteerde beleids capaciteit inzetten op duurzame economische relance waar de meeste maatschappelijke, economische winsten te genereren zijn.

De SERV is steeds bereid het advies te komen toelichten indien u dat wenst.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Danny Van Assche
voorzitter

Bijlage(n): Advies en achtergronddocument

Inhoud

Inhoud	.....	5
Advies	.....	6
1 Vanwaar die frisse wind?	.....	6
1.1	Wind door certificaten systemen was aangekondigd.....	6
1.2	Trinomics doet voorstellen inzake certificatensteun	7
1.3	'Vroege' adviesvraag is bijzonder positief	7
1.4	Hoe voelt de wind, volgens de SERV?.....	8
2 Oversubsidiëring?	.....	9
2.1	'Geen oversubsidiëring': terecht principe maar niet 100% operationaliseerbaar	9
2.2	Geen zicht op projectvariatie	11
2.3	Slechts partiële benchmark van het subsidieniveau.....	11
3 Steunaanpassing?	.....	12
3.1	Coronacrisis verandert situatie.....	12
3.2	Gebruik van IRR's moet niet aangepast worden	13
3.3	Impact aftopping is onzeker	13
3.4	Alternatieve voorstellen zijn onvoldoende onderbouwd.....	13
4 Aanbevelingen voor de toekomst	.....	14
Lijst met figuren	.....	15

Advies

In dit advies kadert de SERV eerst de studie en de voorstellen omtrent de aanpassing van de certificatensteun (deel 1). Vervolgens motiveert de SERV

- waarom er met de studie over de IRR (nog) geen overtuigend bewijs van relevante oversubsidiëring voorligt (deel 2),
- waarom de voorgestelde steunaanpassingen tot nader order onvoldoende onderbouwd zijn om hier nu een beslissing over te nemen (deel 3)

Tot slot formuleert de SERV in deel 4 enkele aanbevelingen voor de toekomst.

1 Vanwaar die frisse wind?



De adviesvraag over de Trinomics-studie kadert in de aankondigingen in het regeerakkoord en de beleidsnota (deel 1.1). Deze studie doet voorstellen inzake de aanpassing van de certificatensteun (deel 1.2). De SERV verwelkomt een vroege adviesvraag over de studie (deel 1.3) en antwoordt in deel 1.4 al kernachtig op de gestelde onderzoeksvragen, alvorens die in de daaropvolgende delen nader toe te lichten.

1.1 Wind door certificaten systemen was aangekondigd

De voorliggende studie over de evaluatie van de IRR's (internal rate of return) en de verlaging van de maximale bandingfactoren kaderen in de aankondiging in het regeerakkoord 2019-2024 en in de beleidsnota Energie (Figuur 1) om de certificaten systemen kostenefficiënter te maken, de elektriciteitsfactuur te beheersen en de certificatensteun af te bouwen voor nieuwe en vernieuwde hernieuwbare energie- en WKK projecten.

Figuur 1: Beleidsdocumenten voorzien evaluatie IRR's en uitfasering certificatensteun¹

Passage uit het regeerakkoord

Vlaanderen levert haar bijdrage aan de Europese hernieuwbare energiedoelstelling: dankzij de inspanningen van de voorbije jaren staan we aan de top qua zonnepanelen en windturbines per vierkante kilometer. Tegen 2030 verhogen we de hernieuwbare energieproductie fors met een verhoging van de geïnstalleerde capaciteit voor wind tot 2,5 GW en voor zon tot 6,7 GW.

Deze groei en de verdere afbouw van het certificatenoverschot realiseren we zonder dat de elektriciteitsfactuur hierdoor toeneemt. Daarom hervormen we het certificaten systeem voor groene stroom en warmtekrachtkoppeling naar een kostenefficiënter systeem:

Elke oversubsidiëring moet vermeden worden. We evalueren het gegarandeerd rendement op eigen vermogen in functie van het specifieke risicoprofiel van een hernieuwbaar energieproject en wkk-projecten en beperken dit. We faseren de certificatensteun voor nieuwe of vernieuwde hernieuwbare energieprojecten uit tegen 2025 via een geleidelijke reductie van de maximale toegekende steun. We breiden het bestaande aanbestedingsysteem van investeringssteun met vastgelegde jaarlijkse budgetten voor kleine- en middelgrote windturbines uit naar middelgrote PV-projecten vanaf 2021 zodat de meest kostenefficiënte projecten uitgevoerd worden. Het aanbestedingsysteem wordt gefinancierd vanuit het Energiefonds.

Voor nieuwe wind- en zonprojecten werken we vanaf 2021 net als voor biomassa en biogas niet enkel met een ondersteuningsduur maar ook met een maximaal ondersteuningvolume.

¹ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>

Passage uit de beleidsnota energie

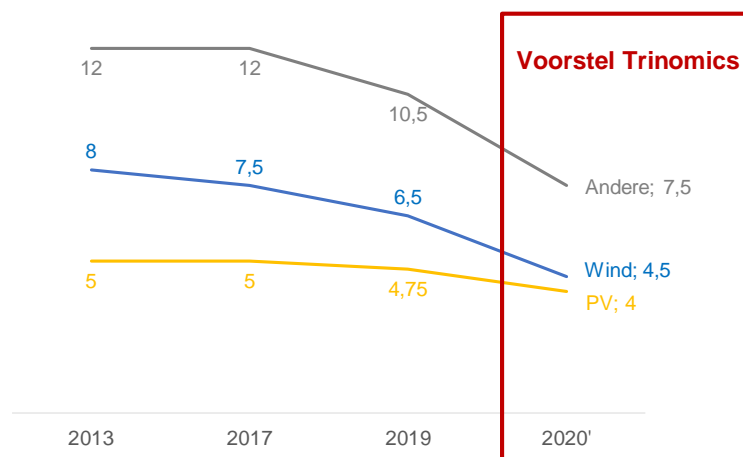
Tegen 2025 wordt de certificatensteun voor nieuwe of vernieuwde zonne- en windenergieprojecten via een geleidelijke reductie van de maximale bandingfactor volledig uitgefaseerd. De maximale bandingfactoren voor nieuwe of vernieuwde fossiele WKK-installaties, biomassa- en biogasprojecten zullen met 30% worden afgebouwd tegen 2025.

1.2 Trinomics doet voorstellen inzake certificatensteun

Concreet stelt de voorliggende studie voor om

- het gebruik van de **IRR te behouden** (en geen rendement op eigen vermogen als parameter te nemen).
- de **IRR's** van hernieuwbare energie- en WKK-projecten te **verlagen**, zoals weergegeven in Figuur 2 **als gelijktijdig** ook de waarden van andere **parameters** zoals de bandingdeeler, de vollasturen en de opstalvergoedingen, **marktconform** worden bepaald.
- de **maximale bandingfactoren niet te verlagen**².

Figuur 2: Trinomics stelt verlagings IRR's voor met gelijktijdige aanpassing andere parameters



1.3 'Vroege' adviesvraag is bijzonder positief

De SERV verwelkomt de vraag van de minister van energie om te reflecteren over de onderzoeksvragen die behandeld worden in de studie "Evaluatie van het gebruik van de internal rate of return (IRR) methode en van de impact van maximale bandingfactoren". Een dergelijke **vroegtijdige consultatie** op basis van een onderbouwende studie, vóór de principiële goedkeuring door de Vlaamse regering, is een kenmerk van een degelijke beleidsvoorbereiding met voldoende aandacht voor participatie. De adviesvraag biedt voldoende tijd voor overleg en consultatie. Verder geeft een advisering vóór de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse regering meer ruimte voor een bijsturing van de voorstellen op basis van de resultaten van het overleg en de advisering.

² "Daarom adviseren wij om de onderzochte aftopping voor zon-PV en wind niet door te voeren." Blz. 35. Voor zon- en windprojecten vermeldt de studie dat er nauwelijks oversubsidiëring of besparing mogelijk is en dat eventuele verminderde investeringen in deze kostenefficiënte technologieën niet aangewezen zijn. Voor andere installaties is de maximale bandingfactor nu reeds zo fors dat er nauwelijks nog projecten gerealiseerd worden, zodat een bijkomende aftopping niet veel effect heeft.

Ook positief is dat de minister van energie duidelijke vragen stelt. Ze vraagt meer bepaald om een advies te formuleren over volgende **onderzoeksvragen** die in de studie aan bod komen:

- In hoeverre is de IRR een geschikte methode om de onrendabele top van energieprojecten, en derhalve het aantal toegekende GSC of WKC per projecttype, te bepalen?
- Zijn de door de Vlaamse regering bepaalde IRR-waardes per categorie marktconform en houden ze op een accurate manier rekening met het specifieke huidige en toekomstige risicoprofiel van iedere projectcategorie?
- In hoeverre zou een voorgesteld traject voor maximale bandingfactoren de investeringsbereidheid in het algemeen beïnvloeden en zou de toepassing van maximale bandingfactoren meer specifiek investeringen in bepaalde technologieën negatief beïnvloeden?

1.4 Hoe voelt de wind, volgens de SERV?

De SERV antwoordt op de gestelde vragen als volgt:

- In hoeverre is de IRR een geschikte methode om de onrendabele top van energieprojecten, en derhalve het aantal toegekende GSC of WKC per projecttype, te bepalen?
Er zijn geen indicaties dat de IRR-methode voor de bepaling van de onrendabele top moet aangepast worden.
- Zijn de door de Vlaamse regering bepaalde IRR-waardes per categorie marktconform en houden ze op een accurate manier rekening met het specifieke huidige en toekomstige risicoprofiel van iedere projectcategorie?
De studie stelt op basis een partiële benchmarking met het buitenland dat de IRR-waardes per categorie aangepast moeten worden. Het is echter duidelijk dat niet alle relevante elementen in deze vergelijking meegenomen werden en dat verdere verdieping moet zorgen dat een eventuele IRR-aanpassing correct verloopt en de impact op de investeringszekerheid in de sector voldoende duidelijk ingeschat kan worden. In dat verband vindt de SERV meer algemeen dat investeringen in hernieuwbare energie op peil moeten blijven, en tegelijk dat kostenefficiëntie nagestreefd moet worden. In het geval er oversubsidiëring zou zijn, kan er meer hernieuwbare energie met dezelfde middelen geproduceerd worden. Indien dit niet het geval is, dreigt de ontwikkeling van hernieuwbare energie stil te vallen.
- In hoeverre zou een voorgesteld traject voor maximale bandingfactoren de investeringsbereidheid in het algemeen beïnvloeden en zou de toepassing van maximale bandingfactoren meer specifiek investeringen in bepaalde technologieën negatief beïnvloeden?
De studie toont aan dat in de hypothese die in de studie gemaakt werd, het traject van maximale bandingfactoren geen wezenlijke impact heeft op de toegekende steun. Er moet nog nader bestudeerd worden in welke mate de aanpassing van de maximale bandingfactoren de investeringsbereidheid en de realisatie van de hernieuwbare energiedoelen kan beïnvloeden.

Deze antwoorden worden hieronder nader toegelicht en gemotiveerd.

2 Oversubsidiëring?



De SERV vindt dat oversubsidiëring vermeden moet worden, maar wijst erop dat dit principe nooit 100% operationaliseerbaar is (deel 2.1) en dat de voorliggende studie geen overtuigend bewijs biedt van relevante oversubsidiëring. Dat komt omdat de studie geen totaalanalyse van het subsidieniveau omvat (deel 2.3) en geen zicht biedt op de variatie aan projecten noch bewijs geeft van een overshoot van de doelen (deel 2.2). Conclusies in de ene of de andere richting kunnen dan ook niet getrokken worden op basis van deze studie en bijkomend studiewerk is vereist. Uit de analyse van Trinomics blijkt namelijk enkel dat de toegepaste rendementseisen voor vergelijkbare projecten in de buurlanden lager liggen dan de momenteel van toepassing zijnde IRR-waardes in het Vlaams Gewest. Ook de studie erkent dat, voordat een correcte vergelijking van het rendement gemaakt kan worden, alle onderliggende parameters bekeken en vergeleken moeten worden.

2.1 ‘Geen oversubsidiëring’: terecht principe maar niet 100% operationaliseerbaar

De SERV gaat **akkoord** met het principe dat oversubsidiëring **zoveel mogelijk** vermeden moet worden³. Het is niet efficiënt en niet rechtvaardig om projecten meer steun te geven dan nodig om de investering uit te lokken. Oversubsidiëring via certificatensteun belast bovendien onnodig de elektriciteitsfactuur. Gezien de zeer omvangrijke oversubsidiëring in het verleden begrijpt de SERV ook de aandacht waarmee dit dossier opgevolgd wordt.

Anderzijds wijst de SERV erop dat **‘elke’ oversubsidiëring vermijden**, zoals het regeerakkoord zich voorneemt, **onmogelijk** is in een certificatenstelsel met onrendabele topberekeningen per projectcategorie. Een volledig objectieve bepaling van het steunniveau (of de oversubsidiëring) bij onrendabele topbenaderingen⁴ is onmogelijk, omdat cruciale keuzes bij de bepaling van de onrendabele top per projectcategorie niet neutraal of objectief te motiveren zijn (bv. de keuze van het referentieproject, de keuze van bepaalde parameters, ...). Bovendien is enige oversubsidiëring nooit uit te sluiten gezien de variatie aan projecten binnen de diverse projectcategorieën en gezien de continue veranderingen van de correct te vergoeden onrendabele top doorheen de tijd (Figuur 3).

Verder waarschuwt de SERV dat talrijke bijstellingen van de steun het investeringsklimaat kunnen schaden.

³ SERV, Minaraad, Advies hernieuwbare energie. 16 november 2011.

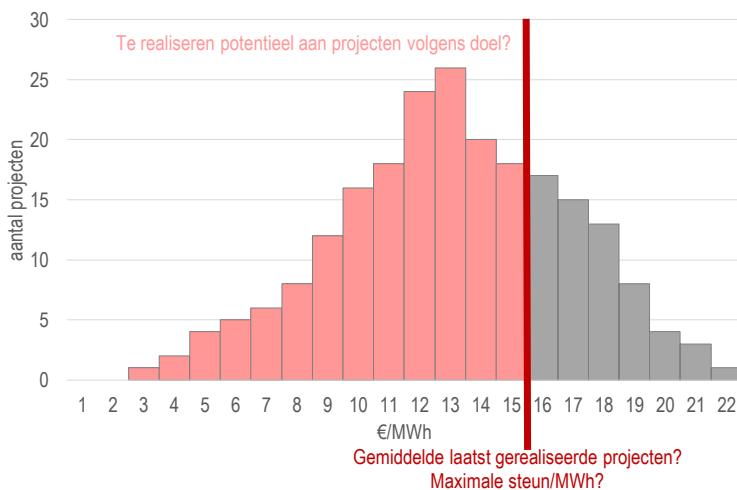
⁴ Zelfs indien de certificatenstelsels aangevuld worden met een tendersysteem dat door onderlinge concurrentie lagere gevraagde steunniveaus ambieert, kan door een gebrek aan concurrentie of strategisch gedrag het steunniveau van de geselecteerde projecten nog steeds hoger zijn dan strikt vereist.

Figuur 3: Oversubsidiëring via onrendabele topberekening is te beperken, niet te vermijden

- Het is **onmogelijk per project** een onrendabele top te bepalen. De mankracht bij de administratie en de beschikbaarheid en transparantie van gegevens laten geen berekening van de onrendabele top per project toe. Nu worden alleen voor zeer grote projecten projectspecifieke steunniveaus bepaald; voor andere projecten wordt gewerkt met projectcategorieën die redelijk verfijnd zijn. Bovendien zijn de toekomstige kosten en opbrengsten niet altijd precies vooraf met zekerheid in kaart te brengen, zodat steunniveaus, zelfs indien bepaald per project, toch over- of ondersubsidiëring kunnen inhouden.
- Onrendabele topberekeningen **per categorie** proberen voor een representatief, gemiddeld project de benodigde steun te bepalen, maar die zal steeds afwijken van de effectief benodigde steun per project omdat

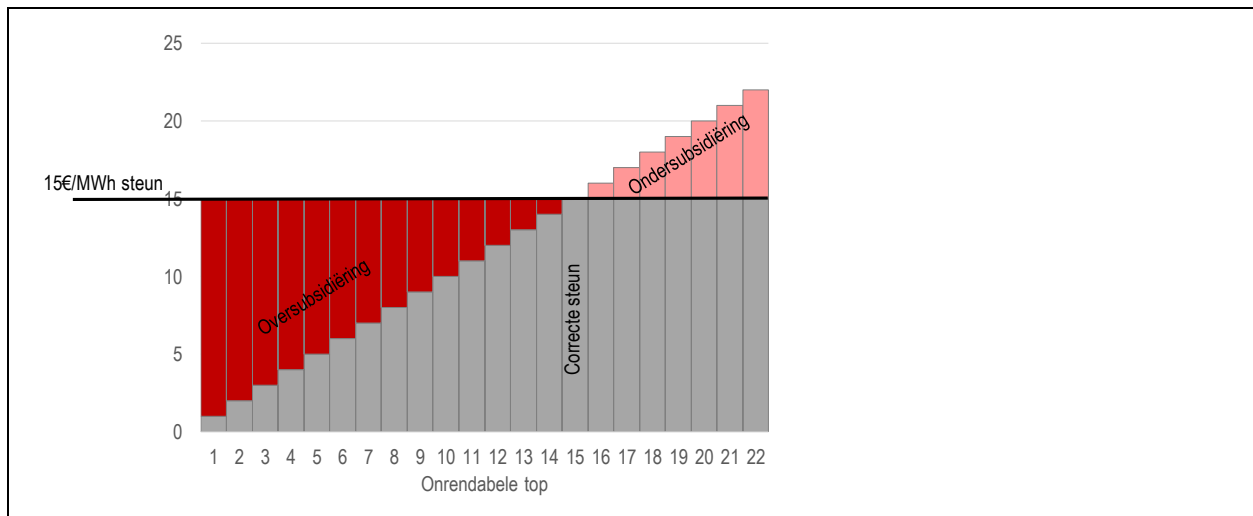
 - er een *variatie* kan zijn in de benodigde onrendabele top per project, bv. omdat de windopbrengst van een project verschilt naar gelang de ligging van het project. Ook kan de onrendabele top verschillen naar gelang de projectlogica (project- dan wel balansfinanciering, ...), de grootte van het project, het risicoprofiel van de investeerders, de vereiste (interne) IRR door de projectontwikkelaar, de ETS-opbrengsten die een project al dan niet direct of indirect kan genereren⁵, de andere steun die het project al dan niet kan genieten, etc. (cf. infra).
Die variatie impliceert dat projecten met een onrendabele top lager dan die van het representatieve project meer ondersteuning zullen krijgen dan strikt nodig en dat projecten met een onrendabele top hoger dan die van het representatieve project minder steun zullen krijgen dan strikt gezien noodzakelijk (zie figuur).
 - de benodigde onrendabele top *continu verandert* door wijzigende kosten van technologieën, elektriciteits- en brandstofprijzen, etc⁶. Dat kan betekenen dat de benodigde steun kan verminderen (bv. door kostendalingen van technologieën), maar ook dat de benodigde steun kan toenemen (bv. door lagere opbrengsten omdat goed gelegen locaties al benut zijn, of het laaghangend fruit al geplukt is).
- De **keuze van het gemiddelde project** is daarbij een moeilijkheid, die **voor discussie vatbaar** is en dus niet objectief vast te stellen is. Zo moet er gekozen worden of het gemiddelde project bepaald wordt

 - op basis van het *gemiddelde van recent gerealiseerde projecten* (zoals nu gebeurt): Welke projecten worden dan meegerekend (ook extreem gunstige of ongunstige projecten)? Gemiddelden of medianen? Wat ingeval er weinig projecten zijn? Bekijkt men een gemiddelde van parameters of kiest men een reëel gemiddeld project?
 - op basis van het *volume te realiseren projecten in verhouding tot de Vlaamse hernieuwbare energiedoelstellingen voor dit type projecten*. Indien men ervan uitgaat dat de steun voldoende hoog moet zijn om de vereiste investeringen uit te lokken⁷, moet bij de keuze van het referentieproject rekening gehouden worden met de doelstelling en het potentieel nog te realiseren projecten.
 - op basis van *andere methoden*, zoals benchmarking van projecten of op basis van open boek-gegevens van bestaande projecten.



⁵ Als een hernieuwbare energieproject wordt uitgevoerd bij een ETS-bedrijf en daar leidt tot een vermindering van ETS-emissies, zal dat bedrijf minder ETS-rechten moeten voorleggen.

⁶ Ook de Trinomics-studie zegt hierover: “De complicerende factoren hierbij zijn dat de onrendabele top van gerealiseerde projecten niet altijd transparant is, er een substantiële variatie tussen projecten kan bestaan en de ontwikkeling van investeringskosten, technologieën en marktprijzen ervoor zorgt dat de onrendabele top constant verandert. Oversubsidiëring is dan ook nooit volledig te voorkomen”.



2.2 Geen zicht op projectvariatie

Op basis van de studie kan men niet concluderen of er in Vlaanderen sprake is van over- of ondersubsidiëring. Doordat er geen **zicht** is op de variatie aan de benodigde steun tussen de mogelijke projecten, is er ook geen zicht op **hoeveel steun er nodig is om het marginale project gerealiseerd te krijgen** dat nodig is om de doelen te halen.

2.3 Slechts partiële benchmark van het subsidieniveau

Trinomics leverde met de voorliggende partiële benchmarkstudie het bewijs dat de Vlaamse IRR's relatief hoog zijn ten opzichte van de IRR's in de buurlanden. De benchmark is partieel omdat de studie enkel een vergelijking maakt op basis van de IRR; andere onderliggende parameters die eveneens bijdragen aan het gerealiseerde rendement, werden niet meegenomen in de analyse. De studie geeft daarom een aanduiding van een hogere IRR in Vlaanderen dan in de buurlanden maar niet een bewijs van oversubsidiëring, omdat men hiervoor vergelijkbare cijfers over de hoogte van steun t.o.v. de buurlanden moet hebben.

Trinomics toonde dus aan dat de gebruikte IRR's in Vlaanderen hoger zijn dan in de buurlanden, maar maakte – conform haar opdracht – geen analyse of benchmark van de totale certificatensteun in Vlaanderen ten opzichte van de totale steun in de buurlanden, noch een vergelijking tussen de gegeven en de benodigde steun hier en elders. De opdracht van de Trinomics-studie was namelijk beperkt tot een vergelijking van de IRR's voor diverse hernieuwbare energie- en WKK-projecten in Vlaanderen met gangbare IRR's in buurlanden.

Deze partiële benchmark kan om twee redenen niet als enig, beslissend criterium gebruikt worden voor de bepaling van de benodigde steun of de benodigde IRR in Vlaanderen:

- ▀ **Een hogere waarde op één parameter zegt niets over het totale steunniveau:** Er ontbreekt een benchmark van de totale gegeven steun hier en elders: Naast de IRR zijn nog tal van andere door Vlaanderen vastgelegde parameters bepalend voor de totale gegeven

⁷ De Trinomics-studie zegt hierover: “De uitdaging bij het stimuleren van hernieuwbare energieproductie en WKK is om een correcte inschatting van de onrendabele top te maken en de stimuleringsregeling deze vervolgens voldoende weg te laten nemen om investeringen tot stand te laten komen, zonder oversubsidiëring plaats te laten vinden.”

steun. De studie bekeek geen andere parameters dan de IRR. De studie merkt terzake zelf illustratief op dat enkele andere parameters zoals de bandingdeler, de vollasturen en de opstalvergoedingen nu niet marktconform zijn bepaald hetgeen de steun onterecht kan verlagen⁸. De IRR's gehanteerd in andere landen beoogden soms een hogere realisatiegraad dan de Vlaamse. Het is onduidelijk welke conclusies hieraan gekoppeld kunnen worden.

- Er zijn twijfels bij de vergelijkbaarheid van de steunniveaus tussen buurlanden.** Het is de verhouding tussen de lokaal gegeven steun en de lokaal benodigde steun die bepaalt of er sprake is van oversubsidiëring. De benodigde steun kan in de verschillende landen verschillen. De studie maakt abstractie van het feit dat verschillende omstandigheden in de diverse landen ook verschillen in benodigde steunniveaus kunnen verantwoorden. Het gaat dan o.a. over het regelgevend kader, de vergunningstermijnen en vergunningskansen, het ondersteuningsregime (feed in premium dat bv. een lagere IRR vereist dan een certificatenstelsel, als gevolg van lagere risico's⁹), het fysiek, technisch, economisch potentieel, het te realiseren potentieel ten opzichte van de doelen, de aard en het schaalniveau van de projecten ... (cf. infra). Zij kunnen een substantiële impact hebben op de kosten en baten van projecten en op de benodigde steun en kunnen dus verschillen in steunniveaus rechtvaardigen. Een bredere benchmark die rekening houdt met deze omstandigheden, is niet voorhanden en zou een verdergaande analyse en vergelijking van de situatie in de verschillende landen vergen. Zo'n analyse is overigens niet evident omdat bepaalde parameters moeilijk te kwantificeren en te vergelijken zijn. Hier kunnen we finaal nogmaals hernemen dat er op basis van de voorliggende studie geen conclusie kan getrokken worden.

3 Steunaanpassing?



De SERV ziet geen aangetoonde noodzaak tot aanpassing van het certificatenstelsel dat IRR's gebruikt voor de bepaling van de OT (deel 3.2). Voor een aanpassing van de hoogte van de toegekende certificatensteun via de aanpassing van die IRR's of de aanpassing van de maximale bandingfactoren (deel 3.3) is onvoldoende informatie beschikbaar.

3.1 Coronacrisis verandert situatie

Sedert de afronding van de Trinomics-studie heeft de coronacrisis het investeringskader voor alle sectoren en ook voor hernieuwbare energie en WKK veranderd en onzekerder gemaakt. Meer bepaald vindt de SERV dat investeringen in de hernieuwbare energiesector minimaal op peil moeten blijven. Een helder, afdoend en stabiel investeringskader voor deze toekomstgerichte sector is dan ook cruciaal. Een vast traject van de BFmax (maximale bandingfactoren) naar 2025 kan hierin helpen als de marktomstandigheden parallel met de door Trinomics gemaakte hypothese verlopen. Als die omstandigheden geen realiteit worden, leidt het vast traject van

⁸ Het netto-effect van de combinatie van een ev. verlaging van steun door een lagere IRR met een verhoging van de steun door aangepaste andere parameters is in de studie niet bekeken.

⁹ <https://windeurope.org/wp-content/uploads/files/policy/position-papers/WindEurope-Sustaining-a-cost-efficient-energy-transition-in-Europe.pdf>

BFmax naar 2025 tot een vermindering van de investeringszekerheid. Tegelijkertijd is ook aandacht nodig voor kostenefficiëntie, waarbij er zoveel mogelijk hernieuwbare energie wordt geproduceerd met zo weinig mogelijk middelen. In dat kader is meer duidelijkheid nodig over de baten van de eventuele aanpassing in termen van impact op de elektriciteitsfactuur (volgens een ruwe inschatting tussen 0 en 15 mio €/jaar voor alle nieuwe installaties samen tussen 2020 en 2025, een vermindering van gemiddeld 21% van het steunbudget aan nieuwe installaties en een cumulatieve minderkost van 36 mio € tussen 2020 en 2025 dat overeenkomt met 371.605 vrijgekomen groene stroomcertificaten ofwel 4,41 € cumulatieve besparing per gemiddeld gezin op de elektriciteitsfactuur voor de volledige periode 2020-2025 indien deze via quotumverlaging de bijdrage groene stroom verlaagt, cf. achtergronddocument), in verhouding tot de kosten van dit dossier (zoals de beheerskosten, de kosten als gevolg van de impact op het investeringsklimaat en het klimaatbeleid). De overheid moet namelijk de gelimiteerde beleids capaciteit inzetten op duurzame economische relance waar de meeste maatschappelijke, economische winsten te genereren zijn.

3.2 Gebruik van IRR's moet niet aangepast worden

De SERV meent, zoals Trinomics ook voorstelt, dat een aanpassing van het gebruik van IRR's binnen het certificatenstelsel niet aangewezen is, aangezien het certificatenstelsel leidt tot investeringen en investeringszekerheid.

3.3 Impact aftopping is onzeker

De studie toont aan dat in de hypothese die in de studie gemaakt werd, het traject van maximale bandingfactoren geen wezenlijke impact op het steunniveau heeft. De studie gaat bv. uit van een jaarlijkse stijging van de elektriciteitsprijs. Er dient in die omstandigheden dan ook rekening mee gehouden te worden dat dit vaste traject zekerheid zou kunnen bieden over het toekomstige steuntraject en zo kan aansporen om versneld te investeren, zoals ook waargenomen bij de verlagingen van de onrendabele top voor PV in het verleden.

Wanneer projecten hier niet toe in staat blijken, en er geen subsidiëring gebeurt om deze drempel te halen of wanneer andere hinderpalen een snellere projectrealisatie hinderen, zal er niet meer geïnvesteerd worden en beïnvloedt dat de realisatie van de hernieuwbare energiedoelen.

3.4 Alternatieve voorstellen zijn onvoldoende onderbouwd

Hoewel de SERV de doelen inzake het vermijden van oversubsidiëring ondersteunt, vindt de SERV dat het voorstel van Trinomics voor de aanpassing van de certificatensteun door de verlaging van de IRR's alsook het voorstel inzake de aanpassing van de maximale bandingfactoren onvoldoende informatie bevat om te concluderen dat er in Vlaanderen sprake is van oversubsidiëring, ondersubsidiëring of precies voldoende steun en dus ook onvoldoende informatie bevat om op dit moment over een steunaanpassing te beslissen. Er is geen onderbouwing voor de alternatieve parameters en geen impactanalyse. Er is bijkomend onderzoekswerk vereist om na te gaan hoe een verfijning mogelijk is, mede op basis van de bestudeerde voorbeelden in het buitenland (cf. deel 4).

Figuur 4: Alternatieve voorstellen zijn onvoldoende onderbouwd

- **Geen onderbouwing van alternatieve parameters:**
 - Trinomics stelt alternatieve IRR's voor de diverse hernieuwbare energie- en WKK-projecten voor maar onderbouwt deze cijfers niet. Ze lijken louter een expert-inschatting door Trinomics, grotendeels op basis van de benchmark van de IRR's met deze in de buurlanden. Het is onduidelijk waarom de Trinomics-studie de IRR op het in de studie naar voren geschoven niveau legt. Deze cijfers lijken daardoor nogal arbitrair en onvoldoende afgetoetst. Zoals hierboven aangegeven houden deze voorstellen ook geen rekening met de impact op het te realiseren potentieel, de al dan niet vergelijkbaarheid met de buurlanden, de andere parameters voor de bepaling van het steunniveau, ...
 - Ook de voorstellen inzake de **maximale bandingfactoren** werden niet onderbouwd. Het betreft de vertaling van de politieke keuze om certificatensteun af te bouwen, zonder dat de baten en kosten daarvan in kaart gebracht zijn. Het Trinomics-onderzoek toonde terzake aan dat de vermoedelijke impact op de steunverlening beperkt zal zijn, al werd dat niet gekwantificeerd in € toe te kennen steun.
- **Geen impactanalyse:** Het is onbekend wat de impact van de voorstellen is op een gemiddeld project, op de kostenefficiëntie van het systeem in vergelijking met no action, op het verwacht investeringsvolume of op de elektriciteitsfactuur. De onderzoeksvraag inzake impact van de aanpassing van de maximale bandingfactoren op het investeringsvolume blijft dus ook onbeantwoord. De Trinomics-studie bestudeerde namelijk niet in welke mate de aanpassing van de maximale bandingfactoren de investeringsbereidheid en de realisatie van de hernieuwbare energiedoelen kan beïnvloeden. De studie toont enkel aan dat het traject voor de afbouw van maximale bandingfactoren geen wezenlijke impact heeft op de van toepassing zijnde bandingfactor, in de hypothesen die in de studie gemaakt werden. De in de studie gebruikte parameters kunnen evenwel in de realiteit anders evolueren (e.g. elektriciteitsprijs, capex-kosten, etc.). Projectrealisatie wordt sterk beïnvloed door andere elementen zoals de vergunningstermijn (e.g. voor een windproject gemiddeld 7 jaar). De studie erkent echter, zonder dit verder te onderbouwen, dat er een impact kan zijn op de realisatie van een kosteneffectief potentieel. Dit risico voor het investeringsklimaat wordt nog versterkt door de recente maatschappelijke en economische onzekerheid die samen gaat met de coronacrisis.

4 Aanbevelingen voor de toekomst

De SERV wijst erop dat sedert de afronding van de Trinomics-studie de coronacrisis het investeringskader voor hernieuwbare energie en WKK en de beleidsprioriteiten heeft veranderd. Er zal een algemeen relancebeleid gevoerd moeten worden dat rekening houdt met de specificiteit van alle sectoren, waaronder de hernieuwbare energiesector. Een helder, afdoend en stabiel investeringskader voor deze toekomstgerichte sector is dan ook cruciaal. Tegelijkertijd is ook aandacht nodig voor kostenefficiëntie en de betaalbaarheid van systemen. In dat kader is meer duidelijkheid nodig over de baten van de eventuele aanpassing o.a. in termen van impact op de kosten en de kostenefficiëntie van de certificaten systemen (volgens een ruwe schatting tussen 0 en 15 mio €/jaar voor alle nieuwe installaties samen tussen 2020 en 2025, een vermindering van gemiddeld 21% van het steunbudget aan nieuwe installaties en een cumulatieve minderkost van 36 mio € tussen 2020 en 2025 dat overeenkomt met 371.605 vrijgekomen certificaten ofwel 4,41 € cumulatieve besparing per gemiddeld gezin op de elektriciteitsfactuur voor de volledige periode 2020-2025 indien deze via quotumverlaging de bijdrage groene stroom verlaagt) in verhouding tot de kosten van dit dossier (zoals de beheerskosten, de kosten als gevolg van de impact op het investeringsklimaat en het klimaatbeleid. De overheid moet namelijk zijn gelimiteerde beleids capaciteit inzetten op duurzame economische relance waar de meeste maatschappelijke, economische winsten te genereren zijn.

Vooraleer tot wijzigingen aan de steun kan worden overgegaan, moet eerst een en ander bijkomend onderzocht worden. De door Trinomics opgeleverde studie levert namelijk geen bewijs dat er in Vlaanderen over- of ondersubsidiëring is maar leerde louter dat de IRR in andere landen lager ligt. Concreet moeten volgende elementen nader onderzocht worden:

- ▀ **Impact:** Voordat er beslist kan worden tot de bijkomende verlaging van de IRR en het invoeren van een maximale bandingfactor is het noodzakelijk om de impact te becijferen om na te gaan wat het effect op de investeringszekerheid en de kostenefficiëntie kan zijn. De Trinomics studie, noch het VEA hebben de beoogde besparing aan toe te kennen certificatensteun als gevolg van de voorstellen inzake de aanpassing van de IRR op dit moment becijferd. Ook de impact van de door de Vlaamse Regering voorgestelde afbouw van de maximale bandingfactoren is niet berekend. Het is onbekend wat de impact van de voorstellen is op een gemiddeld project, op de kostenefficiëntie van het systeem, op het verwacht investeringsvolume of op de elektriciteitsfactuur. De onderzoeksvraag inzake impact van de aanpassing van de maximale bandingfactoren op het investeringsvolume blijft dus ook onbeantwoord.
- ▀ **Bredere benchmarking:** De dynamiek en benchmarking van de onrendabele top met het buitenland die door de studie werd beoogd (maar niet volledig ingevuld wegens beperkt tot IRR) zijn zeer waardevol om te zorgen dat het huidige certificatenstelsel zoveel mogelijk mee-evolveert met de buurlanden.
 De studie voerde een partiële benchmark uit met de buurlanden enkel op basis van de IRR. Om tot concluderen dat een bijkomende verlaging van de IRR opportuun is, is het vereist om na te gaan wat de impact is van bepaalde onderliggende parameters in de OT-berekening in Vlaanderen. Bovendien moeten andere onderliggende parameters in de berekening van het vereiste steunniveau en het verleende rendement in de buurlanden eveneens grondig onderzocht worden voordat een vergelijking gemaakt kan worden.
 De studie beveelt aan dat de onderliggende parameters in de Vlaamse OT berekening zoveel mogelijk marktconform ingeschat moeten worden. Dit werd door de studie direct gekoppeld aan een eventuele IRR verlaging.
- ▀ **Alternatieven voor verlaging van elektriciteitsfactuur:** Het regeerakkoord wil de groei van hernieuwbare energie en de verdere afbouw van het certificatenoverschot realiseren zonder dat de elektriciteitsfactuur hierdoor toeneemt. De SERV ondersteunt deze ambitie en vraagt om ook alternatieven te bekijken om de druk op de totale elektriciteitsfactuur te verlichten. De vraag welke alternatieven hiertoe het best kunnen bijdragen, is namelijk zeer relevant maar was geen onderwerp van de voorliggende studie.

Lijst met figuren

Figuur 1: Beleidsdocumenten voorzien evaluatie IRR's en uitfasering certificatensteun	6
Figuur 2: Trinomics stelt verlaging IRR's voor met gelijktijdige aanpassing andere parameters..	7
Figuur 3: Oversubsidiëring via onrendabele topberekening is te beperken, niet te vermijden ...	10
Figuur 4: Alternatieve voorstellen zijn onvoldoende onderbouwd	14

Foto's uit Flickr: Ken Dodds, Man versus nature, 2014; Kathryn Denman, Where the Wind Blows, 2012; Andrew Malone, Leaf pile, 2008; Peter Lakatos, DSC_1307, 2015; Hartwig HKD, Gardener raking foliage, 2011; Moiggi Interactive, Leaf, 2007; Mr Noggins, above it all, 2007