



Vlaamse Reguleringsinstantie  
voor de Elektriciteits- en Gasmarkt

Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt  
North Plaza B | Koning Albert II-laan 7 | B-1210 Brussel  
Tel. +32 2 553 13 53 | Fax +32 2 553 13 50  
Email: [info@vreg.be](mailto:info@vreg.be)  
Web: [www.vreg.be](http://www.vreg.be)

## Advies van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt

van 25 oktober 2004

met betrekking tot het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering inzake de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen.

## 1. Situatieschets

De VREG ontving op 20 oktober een verzoek van de minister, bevoegd voor het energiebeleid in Vlaanderen, met betrekking tot een voorontwerp van besluit inzake de wijziging van het Besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004 inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen (hierna het Besluit).

In haar advies met betrekking tot de aanpassing van dit Besluit stelt de VREG het volgende voor :

- De VREG meent dat het inderdaad aangewezen is om de maatregel van de gratis distributie op te heffen aangezien deze haar doel voorbij schiet.
- De VREG meent dat het aangewezen is om de overgangperiode, vermeld in artikel 2 van het voorontwerp van Besluit, zo kort mogelijk te houden;
- De VREG meent dat het aangewezen is om de Raad van State uitdrukkelijk te vragen om een uitspraak te doen over de vraag hoe art. 2 van het voorontwerp nog kan ingeroepen worden na opheffing van art. 15 van het elektriciteitsdecreet.

## 2. Bespreking

### ***2.1. De afschaffing van de gratis distributie van groene stroom***

Om de afname van elektriciteit opgewekt op basis van hernieuwbare energiebronnen (groene stroom) te stimuleren, is de maatregel van de gratis distributie van groene stroom ingevoerd. Deze maatregel bestaat er in dat de eindafnemer geen distributiekosten moet betalen voor de door hem afgenomen groene stroom. Vermits de productie van groene stroom duurder is dan de productie van klassieke grijze stroom, heeft men op die manier het verschil tussen de totale kost van grijze en groene stroom willen verminderen.

De maatregel van de gratis distributie heeft tot nu toe een korte, maar instabiele geschiedenis:

- Op 28 september 2001 heeft de Vlaamse regering het besluit inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen goedgekeurd. Artikel 14 van dit besluit behandelde de maatregel van de gratis distributie. Dit artikel kwam er op neer dat zowel Vlaamse groene stroom als niet-Vlaamse groene stroom in aanmerking kon worden genomen voor de gratis distributie.

De VREG heeft op 23 januari 2003 een eerste maal een procedure gepubliceerd met de nadere technische regelen, overeenkomstig art. 18 §9 van het besluit van de Vlaamse regering van 5/03/2004 inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking hernieuwbare energiebronnen, die moesten worden gevolgd in het kader van de maatregel van de gratis distributie. Tijdens de maand maart 2003 werd dan voor de eerste maal door elektriciteitsleveranciers van de maatregel van de gratis distributie gebruik gemaakt. In totaal hebben zes leveranciers buitenlandse groene stroom ingevoerd en geleverd aan eindafnemers in maart 2003.

- Op 4 april 2003 heeft de Vlaamse regering een besluit goedgekeurd dat de maatregel van de gratis distributie beperkte tot de Vlaamse groene stroom. Deze wijziging van het oorspronkelijke besluit van 28 september 2001 trad in werking op 30 april 2003. In praktijk was te zien dat geen enkele leverancier nog beroep deed op de gratis distributie; enkel vanaf juli 2003 (de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt) hebben enkele leveranciers stapsgewijs (terug) van de maatregel van de gratis distributie gebruik gemaakt.
- Vlak na de inwerkingtreding van het besluit van 4 april 2003 heeft het toenmalige WattPlus (nu Essent Belgium) een klacht ingediend bij de Raad van State m.b.t. de beperking van de maatregel van de gratis distributie tot Vlaamse groene stroom. Op 12 januari 2004 heeft de Raad van State een beslissing genomen die WattPlus in het gelijk stelde. Het bewuste artikel inzake de gratis distributie zoals dat in de wijziging van het besluit van 4 april 2003 werd ingevoerd, werd op 12 januari 2004 door de Raad van State geschorst, waardoor onmiddellijk alle groene stroom voor de gratis distributie in aanmerking kwam. WattPlus heeft hier vanaf februari 2004 dan ook terug gebruik van gemaakt.

De reden die de Raad van State aanhaalde, bestond er in dat er geen beperking kon worden gelegd op de gratis distributie binnen België. Vlaamse, maar ook Brussels en Waalse groene stroom moesten volgens de Raad van State in aanmerking komen voor de gratis distributie. De

Raad van State stelde eveneens dat de beperking om geen gratis distributie toe te kennen aan buitenlandse groene stroom (m.a.w. niet-Belgische) wel kon.

- Om enigszins terug een beperking te stellen op de maatregel van de gratis distributie, heeft de Vlaamse regering op 5 maart 2004 een volledig nieuw besluit goedgekeurd inzake hernieuwbare energiebronnen en dus ook de gratis distributie. Op basis van de commentaren van de Raad van State werd de gratis distributie terug beperkt, maar dan tot de groene stroom die in een in België gelegen distributienet wordt geïnjecteerd.
- Op 30 maart 2004 heeft de Europese Commissie in een met redenen omkleed advies gesteld dat het systeem van de gratis distributie in Vlaanderen indruist tegen het principe van het vrije verkeer van goederen en diensten in de Europese Unie. Als reactie hierop werd door de sector in samenwerking met het kabinet van de toenmalige minister van energie een nieuw voorstel uitgewerkt dat zou worden voorgelegd aan de Europese Commissie indien de huidige regeling zou worden verworpen. Na bespreking is gebleken dat ook dit voorstel niet kon worden aanvaard.

In de praktijk werd vastgesteld dat de maatregel niet heeft geleid tot een verlaging van de prijs van groene stroom naar de eindafnemer toe. Zoals al aangegeven in het advies van de VREG van 4 maart 2003 met betrekking tot het besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen had de VREG twijfels of het financiële voordeel van de gratis distributie (wegvallen van de vergoeding voor het distributienettarief) wel bij de eindafnemer zou terechtkomen. Uit een beknopte marktanalyse blijkt dat het gewenste effect inderdaad uitblijft. In de huidige markt zijn er drie gebruikte systemen door verschillende leveranciers:

1. De leverancier biedt enkel een grijs product aan, maar omdat hij groene stroom op het net injecteert, recupereert hij wel het financiële voordeel van de gratis distributie voor die bepaalde hoeveelheid elektriciteit. De eindafnemer wordt enkel op de hoogte gebracht van het feit dat hij groene stroom ontvangt aan dezelfde prijs als grijze stroom en 100% van het financiële voordeel komt ten goede aan de leverancier.
2. De leverancier biedt een groen product aan zonder gebruik te maken van de gratis distributie. Het resultaat is dat het groene product duurder is dan het grijze product. Bij deze werkwijze is er bijgevolg geen financieel voordeel, noch voor de leverancier, noch voor de eindafnemer.
3. De leverancier biedt een groen product aan en geeft in zijn offertes duidelijk aan dat gebruik wordt gemaakt van de gratis distributie. De energieprijzen die hij aan dit groene product koppelt, ligt echter hoger dan kan worden verwacht, zodat de uiteindelijke prijs van het groene product in een aantal gevallen slechts iets goedkoper is dan het grijze product. Een gedeelte van het voordeel komt terecht bij de eindafnemer, een gedeelte komt ten goede aan de leverancier en een derde gedeelte komt wellicht bij de producent terecht. Wie het grootste gedeelte van het voordeel krijgt, hangt af van de leverancier en de tariefformule van de eindafnemer.

Aangezien in geen van de drie scenario's de uiteindelijke doelstelling van de gratis distributie (volledig) wordt gehaald, lijkt het dan ook aangewezen om het systeem af te schaffen. De financiële baten komen niet of niet voldoende terecht bij de eindafnemer. De afschaffing van de gratis distributie zal dus een eerder beperkte invloed hebben op het beslissingsproces van de afnemer om al dan niet voor groen te opteren. Aan de vraagkant verwachten wij dan ook geen grote wijzigingen door het afschaffen van deze maatregel.

Het wegvallen van de gratis distributie zal natuurlijk wel financiële gevolgen hebben voor de leveranciers die model 1 toepassen, doordat hun winstmarge zal dalen door het afschaffen van de gratis distributie. In mindere mate geldt dit ook voor leveranciers die model 3 toepassen.

Aan de aanbodzijde heeft de gratis distributie geen grote impact op de leefbaarheid van nieuwe projecten. De ondersteuning van de productie van groene stroom door het systeem van de groenestroomcertificaten en de verplichte certificateninlevering blijkt in de praktijk te volstaan om nieuwe projecten te realiseren. Dat desondanks de doelstellingen niet worden gehaald, is niet in de

eerste plaats te wijten aan onvoldoende steun, maar aan andere redenen (o.m. vergunningstechnische problemen en juridische onzekerheid).

Uit verschillende studies (onder meer in opdracht van de Vlaamse Overheid, Berekening meerkost groene stroom in Vlaanderen, rapport 3E, 05/04/2004) blijkt dat de gemiddelde productiemeerkost voor stroom uit hernieuwbare energiebronnen (met uitzondering van PV-installaties) t.o.v. klassieke productie ruimschoots wordt gecompenseerd door de toegekende groenestroomcertificaten (GSC). De productiekost van de elektriciteit uit deze bronnen bedraagt:

- Windenergie on-shore: 4,5 à 7,5 c€/kWh
- Waterkracht: 3,5 à 9 c€/kWh
- Biomassa: 5 à 14 c€/kWh

waardoor de meerkost dus volledig wordt uitgevlakt door de GSC die op dit ogenblik een waarde hebben van 110 € (of 11 c€/kWh).

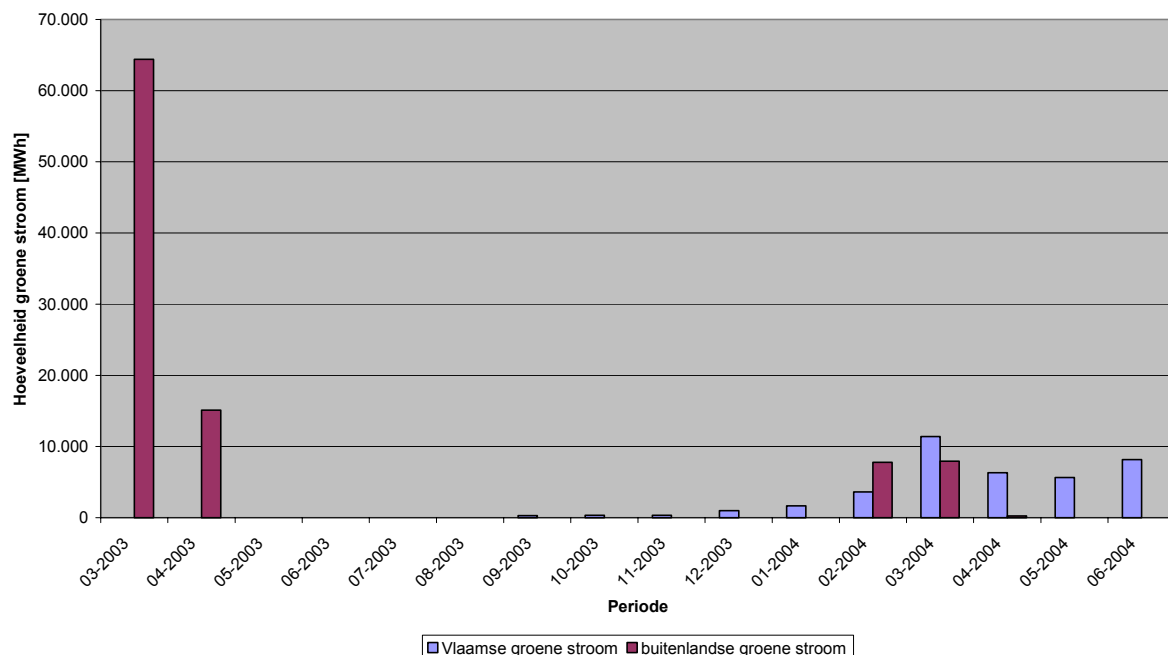
Een bijkomende subsidiëring ten belope van 6 à 8 c€/kWh is bijgevolg een vorm van oversubsidiëring.

Door de maatregel open te trekken naar buitenlandse groene stroom en beide voorgaande elementen te combineren bekomt men een grootschalige subsidiëring van (hoofdzakelijk) buitenlandse producenten, wier installaties zonder bijkomende overheidsinterventie perfect competitief zijn. Er komt bijgevolg een financiële stroom van Vlaanderen naar Wallonië en het buitenland op gang.

Deze subsidiëring zal gefinancierd worden door de afnemers die geen groene stroom zullen verbruiken. Bijgevolg krijgen we een spiraal van distributienettariefverhogingen. Alle kosten die de distributienetbeheerders maken (in de zin dat ze een nultarief moeten aanrekenen voor het transport van groene stroom) worden immers versleuteld in het tarief van grijze stroom. Een heel kleine prijsverlaging voor het groene product zal deze lawine in beweging brengen, en leiden tot een zeer sterke (hyperbolisch verlopende) tariefstijging.

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de hoeveelheden groene stroom die vanaf maart 2003 tot en met juni 2004 effectief onder de gratis distributie vielen (na controle door de VREG):

Verdeling Vlaamse vs. buitenlandse groene stroom



## **2.2. Noodzakelijkheid van een overgangperiode zoals opgenomen in Art. 2.**

Met betrekking tot de voorgestelde overgangstermijn is de VREG de mening toegedaan dat een periode van transitie de markt ten goede komt. Door het feit dat er een tijdsverschil is ontstaan tussen de injectie van de groene stroom op het distributienet en de levering van elektriciteit aan eindafnemers, dient men de leveranciers die conform de Vlaamse wetgeving dergelijke elektriciteit hebben aangekocht, maar nog niet de mogelijkheid hebben gehad deze reeds betaalde distributiekosten te recupereren, tegemoet te komen. Deze overgangperiode dient zo kort mogelijk te zijn omdat ze bijkomende aanpassingen aan procedures noodzakelijk maakt. Hoe sneller deze tijdelijke procedures kunnen worden stopgezet, hoe geringer de hierdoor veroorzaakte meerkosten. Gegeven de informatie waarover de VREG beschikt, lijkt een overgangperiode van 6 maanden te volstaan om alle partijen de nodige afspraken te kunnen laten maken voor een correcte overgang naar een situatie waarbij geen stroom opgewekt met hernieuwbare energiebronnen gratis over het distributienet wordt vervoerd. Enerzijds is er slechts een beperkt aantal leveranciers die historische rechten hebben opgebouwd. Anderzijds zijn er wel een groot aantal klanten die beleverd worden met stroom uit hernieuwbare energiebronnen door meerdere leveranciers, zodat deze rechten contractueel kunnen verhandeld en vervolgens uitgeoefend worden binnen een korte tijdspanne. Een periode van 6 maanden volstaat voor de afronding van deze transacties.

## **2.3. Juridische problematiek rond Art. 2 van het voorontwerp**

Art. 2 van het voorliggende voorontwerp van besluit heeft tot doel de situatie met betrekking tot de gratis distributie te regelen ook nadat de rechtsgrond voor dit voorontwerp (nl. artikel 15 van het elektriciteitsdecreet) wordt opgeheven. Het voorstel van programmadecreet 2005 bevat momenteel een bepaling die de opheffing van artikel 15 van het Elektriciteitsdecreet vanaf 1 januari 2005 voorziet (= artikel dat de rechtsgrond is voor artikel 18 van het besluit van de Vlaamse regering van 5/03/2004 inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking hernieuwbare energiebronnen). Indien het programmadecreet wordt goedgekeurd, wordt artikel 18 van het besluit inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking hernieuwbare energiebronnen vanaf 1 januari 2005 ook impliciet opgeheven bij gebrek aan decretale basis. Het grote probleem is dan dat artikel 2 van het voorliggende voorontwerp ook impliciet wordt opgeheven. Het heeft bijgevolg weinig zin om artikel 2 te laten staan in het voorontwerp.

Indien de Raad van State van oordeel is dat de bepalingen zoals momenteel voorzien in artikel 2 van het voorliggende voorontwerp toch rechtsgevolgen kan blijven genereren ook al wordt artikel 15 van het elektriciteitsdecreet opgeheven (en het voorontwerp bijgevolg niet zonder decretale basis zou vallen) dan adviseert de VREG om op het einde van artikel 2 het volgende toe te voegen : "... bij de distributienetbeheerders overeenkomstig de nadere technische regels die de VREG heeft opgesteld voor het verrekenen van distributiekosten in het kader van de gratis distributie van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen, zoals bedoeld in artikel 18 §9 van het besluit inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen ."

Indien de Raad van State echter van oordeel is dat het volledige voorliggende voorontwerp zonder rechtsgrond zou vallen vanaf het moment dat artikel 15 van het elektriciteitsdecreet wordt opgeheven dan adviseert de VREG om enerzijds het ontwerpbesluit wel uit te vaardigen maar te beperken tot de opheffing van artikel 18 van het besluit inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen vanaf 1/1/2005 en anderzijds om in de Memorie van Toelichting bij het Programmadecreet (dat artikel 15 van het elektriciteitsdecreet opheft) de volgende tekst in te lassen na de uitleg over de opheffing van artikel 15:

"De opheffing van artikel 15 van het Elektriciteitsdecreet heeft geen invloed op de verrekening van de gratis distributie die nog dient te worden afgehandeld tussen netbeheerders en leveranciers, voor zover deze betrekking heeft op groene stroom die vóór 1 januari 2005 werd geïnjecteerd op het distributienet. Deze elektriciteit diende op het moment van injectie wel te voldoen aan de voorwaarden opgesomd in artikel 18 van het besluit van de Vlaamse regering van 5/03/2004. Deze elektriciteit heeft recht op gratis distributie indien zij geleverd wordt aan

eindafnemers die hiertoe specifiek geregistreerd zijn in het toegangsregister van de distributienetbeheerders. Voor de meeste leveranciers gebeurt deze levering echter gespreid in de tijd. Er is immers geen ogenblikkelijke evenwichtsverplichting voor stroom uit hernieuwbare energiebronnen, maar er kan een desynchronisatie in de tijd plaatsvinden, waardoor de uitoefening van de rechten op een later tijdstip plaatsvindt. Zolang dus deze elektriciteit niet expliciet geleverd wordt aan eindafnemers die hiertoe geregistreerd zijn, worden dan ook distributienettarieven betaald alsof het grijze elektriciteit is, m.a.w. opgewekt uit klassieke energiebronnen. Deze te veel betaalde distributienettarieven dienen echter nog geheel of gedeeltelijk gerecupereerd te worden naargelang het ritme van de levering aan eindafnemers die hiertoe geregistreerd zijn. De Vlaamse Regering wil deze recuperatietermijn echter zo kort mogelijk houden. Daarom bepaalt zij deze recuperatietermijn op 6 maanden. In de mate dat leveranciers de reeds voor de opheffing van artikel 15 van het elektriciteitsdecreet geïnjecteerde elektriciteit, opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen, alsnog expliciet leveren aan daartoe geregistreerde eindafnemers kunnen deze leveranciers de te veel betaalde distributienettarieven recupereren bij de distributienetbeheerders. Deze recuperatie dient te gebeuren overeenkomstig de procedure die de VREG had opgesteld voor het verrekenen van distributiekosten in het kader van de gratis distributie van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen zoals opgenomen was in artikel 18 van het besluit van de Vlaamse regering van 5/03/2004.”

Op deze wijze kan een leverancier weliswaar geen beroep kan doen op een exact artikel in een besluit, maar enkel op een tekst in een memorie van toelichting, om eventueel te veel betaalde distributiekosten te recupereren t.a.v. betrokken netbeheerders.