

Groen Vlaams beleid voor Vlaamse groene stroom

Aviel Verbruggen

April 2011

www.avielverbruggen.be

De overdruk van de Vlaamse groene stroomfactuur wordt steeds duidelijker. Die overdruk was voorspelbaar en werd voorspeld. De vele commentaren erop in vele media ontwijken de belangrijke vragen. Laten we die hier behandelen.

Waarom steun voor groene stroom?

Hoe groene stroom best steunen?

Hoe pakt Duitsland het aan?

Hoe pakt Vlaanderen het aan?

PV zonnestroom panelen: een verhaal apart

Waarom koos Vlaanderen voor groene stroom certificaten?

Hoe moet het verder?

Waarom steun voor groene stroom?

Het ongebreidelde energiegebruik sinds WO II zadelt de toekomst op met twee ontzaglijk grote problemen: klimaatverandering en atoomrisico's. De babyboom generatie heeft zichzelf, maar vooral haar kinderen en kleinkinderen, bedrogen met frauduleus laag geprijsde energie, die achteraf erg duur blijkt te zijn. Ik durf in de verre verste niet schatten hoeveel keer de prijs van een liter diesel of benzine en de prijs van een kWh atomelektriciteit omhoog moet om de ware kosten van klimaatverandering en van atoomrisico's tot in der eeuwigheid te dekken. Wie het wel durft, overspeelt zijn hand want er bestaan geen betrouwbare methoden en cijfers om die risico's en kosten te meten. Dit komt doordat de kwalijkste gevolgen onomkeerbaar zijn en oneindig lang doorwerken, met grote onzekerheid en onwetendheid over mogelijks nog kwalijker verborgen impacts. Tussen de lage prijzen van het zelfbedrog vandaag en de zeker hoge maar nu niet meetbare, feitelijke kostprijzen ligt een onvermijdbare stijgende trap van steeds hogere prijzen voor onduurzame energie. Heffingen moeten de treden van de ladder vorm geven. Maar geen politieker die hier durft een trede te bouwen, want dan komt die in aanvaring met de olie & gas en atoom belangen. Deze belangen schermen hun wingewest af en regelen de prijs op maat en tempo van de eigen winst en machtposities. In de machtsverhoudingen tot vandaag tekent een politieker die energieheffingen doorvoert zijn politieke doodvonnis.

Maar toch moeten we af van die onduurzame fossiele brandstoffen en risicovolle atoomenergie. We hebben al dik 30 jaar verloren door de schuchtere opbloei van energie efficiëntie en hernieuwbare energie begin jaren 1980 in de kiem te laten smoren. Ergens moet de kar van de toekomst worden geduwd en getrokken. Als er dan geen heffing op de onduurzame energiedragers mag komen, laten we dan tenminste steun geven aan de duurzame energie van de toekomst. Deels is die steunverlening een zwakgebod, deels een prachtkans voor de ontplooiing van een selectief beleid om de meest duurzame vormen van hernieuwbare energie doordacht te ontwikkelen. Duitsland geeft al vele jaren het beste voorbeeld hoe het moet en kan. Duurzame energie is er uitgegroeid tot een toekomstgerichte sector met veel innovatie, ondernemen, en tewerkstelling. Kon Vlaanderen ook

die prachtkans verzilveren en steun aan hernieuwbare energie verbinden met industriële innovatie en toekomstgerichte activiteiten?

Hoe groene stroom best steunen?

Twee tegengestelde systemen – het Duitse en het Vlaamse – wedijveren voor het organiseren van steun voor groene stroom.

Hoe pakt Duitsland het aan?

De Duitse aanpak verplicht de elektriciteitssector tot aankoop van alle groene kWh geproduceerd door erkende derden. De wetgever bepaalt jaarlijks de aankooprijzen afhankelijk van het soort installatie. Een producent krijgt zo zijn vast gegarandeerde prijs per kWh gedurende het aantal jaren dat die prijs nodig is om de investering terug te betalen. Groene stroom installaties die tegen een lagere kostprijs produceren dan de elektriciteitssector in zijn geheel, behoeven en krijgen dus geen steun. De kWh prijs per installatie is afhankelijk van haar kenmerken, zoals bv. soort hernieuwbare energiebron; grootte van de installatie; rijpheid van de technologie, en ook van het beoogde tempo voor industriële ontplooiing van deze technologie. Het verschil tussen de betaalde prijs voor groene stroom en de verkoopprijs van netstroom is de feitelijk toegekende steun. De factuur hiervan verhaalt de Duitse elektriciteitssector egaal op alle kopers van netstroom met lichte variaties in de lastenverdeling.

Deze aanpak bezorgt Duitsland een technologische en industriële leiderspositie in groene stroom. Gezien als het meest effectief, efficiënt, eerlijk, en eenvoudig toepasbaar systeem vraagt het een bekwame overheid. Die volgt de ontwikkeling van technologieën, markten en kostprijzen van alle varianten van groene stroom op de voet, en herzielt de gepaste aankooprijzen voor die varianten op een vooruitziende wijze en (minstens) jaarlijks. Als dit aansluit bij een technologie en industrieel beleid bloeit een toekomstgerichte activiteitensector op in eigen land. Enkele sterke punten van de Duitse aanpak samengevat: gedoseerde en jaarlijkse herziene prijzen per soort groene stroom; spreiding van de subsidiekosten over alle netstroomgebruikers zodat de overgang van onduurzame naar duurzame elektriciteit wordt geduwd en getrokken; overzichtelijk stelsel met voorspelbare inkomsten voor investeerders, voldoende om de investeringen te vergoeden maar zonder zwendelwinsten; verschillende technologieën worden ontwikkeld in functie van de capaciteiten van het land en de plannen voor de toekomst; de totale hoeveelheid groene stroom ontwikkelt sneller dan verwacht en op robuuste wijze. De meeste landen volgen nu de Duitse aanpak.

Hoe pakt Vlaanderen het aan?

Het Vlaamse systeem stelt hoeveelheden (quota) te produceren groene stroom voorop, als een percent van de totaal geleverde netstroom; Vlaanderen wou het aandeel van 0,8 % in 2002 doen oplopen tot 6% in 2010. Regulator VREG moest daartoe een kunstmatige markt voor groene stroom certificaten scheppen. Het aanbod zou ontstaan door erkende producenten voor iedere 1000 kWh groene stroom een certificaat te geven. De vraag zou ontstaan door leveranciers van netstroom te verplichten jaarlijks bij VREG het aantal certificaten in te leveren a rato van het opgelegde % van hun verkopen. Een ontbrekend certificaat wordt beboet, in 2002 met 75 euro, in 2003 met 100 euro, en vanaf 2004 met 125 euro

per stuk. De kosten van het systeem verrekenen de leveranciers in de verkoopprijs van netstroom.

Volgens het handboek zou dit een effectief en efficiënt systeem op gang brengen, door het “gelijk” behandelen van alle soorten groene stroom. De certificatenprijs zou het groene karakter van stroom vergoeden bovenop zijn gewone prijs, volgens het handboek gevormd op een vrije en competitieve elektriciteitsmarkt in de EU. Zo zou de goedkoopste groene stroom bovendrijven: de markt pikt de winnaars, niet de overheid, zegt het handboek.

Een theoretische droom kan eindigen in een praktische nachtmerrie. Ik voorspelde dit al in 2002, onderbouwd met publicaties in ENERGY POLICY (mondiaal het meest gelezen wetenschappelijk tijdschrift over energiebeleid) en toegelicht op lezingen en voor de pers als die belangstelling toonde.

Het Vlaamse systeem laat superwinsten innen door de meest dubieuze groene stroom producenten (ingevoerde biomassa, afvalverwerkers en verbranders). Over de eerste zes jaren 2002-2007 samen bedroeg de omzet aan certificaten 838 miljoen euro. Voor die hoeveelheden groene stroom van dezelfde soort zou de Duitse aanpak 301 miljoen euro hebben gekost. Met andere woorden 537 miljoen euro werd door de elektriciteitsgebruiker teveel betaald, vooral aan Electrabel, SPE en afvalverwerkers. Onafhankelijke en opkomende groene stroom producenten kregen ook een stukje van de zwendelkoek, lieten het zich smaken en dachten niet verder. Meer nog: ze lieten zich als scherm gebruiken om het krakkemikkige systeem te verdedigen.

Ik voorzag ook dat de facturen voor de eindgebruikers zo hoog zouden oplopen dat het systeem zou imploderen onder zijn eigen gewicht.

Door de feiten gedwongen zijn politici en VREG op allerhande manieren aan de “markt” gaan sleutelen om de grootste lekken te dichten. De certificatenmarkt krijgt die overheid toch niet op gang. Het oplapwerk heeft een joekel van markttravestie voortgebracht. Naast de maximumprijs (125 euro) werden ook minimumprijzen voor de certificaten gegarandeerd op basis van “onrendabele top” berekeningen door VITO die uitgaan van ongefundeerde rendabiliteiteisen, risicopremies, specifieke maar fictieve belastingsregimes, e.d. en volstrekt ondoorzichtig zijn. Deze werkwijze is strijdig met behoorlijke regulering die moet gebaseerd zijn op generieke gegevens en condities, gelijkmatig van kracht voor het specifieke onderwerp. In dit geval moet regulering gebruik maken van “levelized cost prices” voor de verschillende varianten groene stroom (zie IPCC). In de praktijk berekenen Vlaamse investeerders in bijvoorbeeld windenergie hun winsten met een prijs van 110 euro per certificaat (bovenop de gewone verkoopprijs van de stroom). Omdat quota “vooropzetten” verviel tot quota noteren het jaar nadien, is het ook eenvoudig de “marktprijs” op te hangen op een vaste afstand van de boeteprijs. Ik kan nog even doorgaan over lekken en pleisters in het Vlaamse systeem.

Het loopt altijd fout af wanneer een overheid denkt zich er gemakkelijk van af te maken door belangrijke maatschappelijke, technologische, economische vraagstukken te laten oplossen door de fabel van de artificiële markt. Sneller dan verwacht belandt men in een kluwen van de ene ad hoc aanpassing op de andere, waaruit de sterkste belangen winst knijpen. In Vlaanderen werden de grootste surpluswinsten betaald door de eindgebruikers van netstroom via de schijnbare

markt van certificaten. Daar bovenop komt de aderlating van de PV zonnestroom die veel meer persaandacht krijgt.

Op alle sterke punten van de Duitse aanpak, scoort het Vlaamse systeem negatief. Door de varianten van groene stroom gelijk te behandelen, boeken de dubieuze groene stroom varianten (afval, geïmporteerde biomassa) grote winsten. Dit bevordert geenszins de technologische innovatie. De elektriciteitsklant betaalt een veel te hoge bijdrage. Om den duur is de factuur niet langer betaalbaar en komen er ad hoc bijsturingen. Het enige "succes" dat de politici kunnen melden, is dat de 6% in 2010 is gehaald. Gelet op het dubieuze karakter van veel "groene stroom" en op het vele geld er tegenaan gegooid, is dit een pover succes. Met de Duitse aanpak was een beter resultaat bereikt met minder dan de helft van het geld.

PV zonnestroom panelen: een verhaal apart

PV panelen zijn industrieel te onrijp en dus te duur voor een kunstmatige markt van certificaten met als plafondprijs 125 euro per 1000 kWh. PV vergt steun hoger dan 125 euro.

PV installaties gebouwd voor 1 januari 2006 krijgen 150 euro per 1000 kWh gedurende 10 jaar van het hoogspanningsbedrijf ELIA, naast een forse investeringstoelage (de helft tot tweederde van de installatiekosten, afhankelijk van het gebied). De terugverdientijd van de netto investering voor de eigenaar bedroeg ongeveer 10 à 12 jaar. Na 10 jaar ontvangt de installatie geen steun meer.

PV installaties gebouwd na 1 januari 2006 krijgen investeringssteun en fiscale voordelen afhankelijk van wie wat doet in welke situatie. De netwerkbedrijven EANDIS of INFRAX betalen geproduceerde groene stroom tegen 450 euro per 1000 kWh gedurende 20 jaar. In de jaren 2006 en 2007 verzekerde de toelage terugverdientijden op PV investeringen van 10 à 12 jaar, en de expansie ging met sprongen omhoog, want de investeerders kregen tot het twintigste jaar de 450 euro bovenop de eigen productie voor een langere periode. De VREG reageerde niet toen de kostprijs van PV installaties serieus naar beneden ging vanaf 2008 door de steeds grotere invoer van goedkope Chinese panelen. De terugverdientijd kortte alsmaar in, tot onder de vijf jaar in bepaalde situaties. Kassa, kassa: er was geen betere belegging te vinden uren in het rond. De markt boemde, maar men scheen te vergeten dat het de netstroom klanten zijn die betalen.

VREG was niet de enige die te veel steun aan zonnestroom gaf. Duitsland, Italië en Spanje hadden dit ook al ondervonden maar in de zomer van 2010 al verlaging van steun beslist, vooral voor de grote installaties. Het is onbegrijpelijk dat Vlaanderen hieruit niet onmiddellijk de nodige lessen trok. Het over subsidiëren van PV heeft een strovuur doen opblaaien dat zijn verschroeiende effecten in vele richtingen stuurt en wonden slaat voor twintig jaar. Mensen met PV worden met de vinger gewezen terwijl ze uitvoerden wat de overheid hen vroeg te doen. Vooral de beter gesitueerden in de samenleving profiteerden van de uitwassen van het systeem, en alle netstroomgebruikers moeten betalen. Vlaanderen heeft geen regeling van gelijke spreiding van de lasten over het gehele gewest, zodat de woonplaats extra verschillen toevoegt.

Nu is een schema van versnelde steunafbouw aangekondigd, maar het lijkt weer natte vingerwerk. Zonnestroom wordt door de minister verguisd; windenergie geprezen. Maar waar is de visie op technologie en industrie voor de overgang van onduurzame naar duurzame energie? De steunhoogte per onderdeel en onderdeeltje moet het resultaat zijn van een continue opvolging van de technologie, markten en kostprijzen en van overlegde beleidsdoelen. Deze gegevens zijn zo dynamisch dat het beter is geen domme voorkeuren uit te spreken en kostprijscijfers te lanceren vele jaren vooraf, maar maandelijks (of driemaandelijks) de evolutie en koers bekend te maken. Zo kan een in principe goede aanpak ook correct worden toegepast.

Waarom koos Vlaanderen voor groene stroom certificaten?

Voor het begrijpen van de Vlaamse toestanden, moeten we terug in de tijd. In 2001 vaardigt de EU een richtlijn uit om hernieuwbare energie te bevorderen, aanvullend op de in 1997 afgekondigde liberalisering van de elektriciteit- en gasmarkten. Feitelijk vlot het erg slecht met die liberalisering, maar dat wil de Commissie (nog) niet geweten hebben. Integendeel, met het Kyoto protocol (1997) heeft de EU Commissie ook de verhandelbare emissievergunningen ontdekt, en het is al markt wat de klok slaat. Om hernieuwbare energie te bevorderen, moeten de overheden ook de markten laten doen. De Commissie wil een Europees systeem van verhandelbare groene stroom certificaten opleggen. Het heeft weinig gescheeld, maar Duitsland dat toen al 10 jaar timmerde aan de weg van de hernieuwbare energie, zag dit niet zitten. Daardoor mocht ieder EU land zijn eigen steunmechanisme kiezen.

België en Vlaanderen kregen in 1999 paarsgroene regeringen. Vlaanderen wou heiliger zijn dan de paus en nog voor het stof in Europa was gaan liggen, met een eigen steunsysteem klaar zijn: verhandelbare groene stroom certificaten zouden redding brengen. Waarom Vlaanderen zich niet in het spoor heeft gezet van het ervaren en deskundige Duitsland maar volop koos voor de nieuwlichterij, heeft een aantal verklaringen. De eerste is typisch Belgisch: de staatshervorming van 8 augustus 1980 bracht een heterogene poespas op energiegebied. De gewesten werden verantwoordelijk voor energievraag en hernieuwbare energie, maar de energieprijzen bleven federale bevoegdheid. De Duitse gedoseerde steun per kWh geproduceerde hernieuwbare energie toepassen in Vlaanderen vereiste samenwerking tussen Deleuze (Ecolo) en Stevaert (SP). Met certificaten kon Stevaert alleen vlugger weg. Profileringsdrang en het geloof dat de markt het toch wel voor de overheid zou oplossen, verklaren dat er snel een decreet op tafel lag. Vlaanderen was bijgevolg een probleem rijker.

Nochtans, voor de steun aan PV is vanaf de aanvang een directe prijssteun toegekend, tot 2005 via het hoogspanningsnetbedrijf ELIA en vanaf 2006 via de distributienetbedrijven EANDIS en INFRAX. Blijkbaar was er in het begin geen bezwaar omdat het erg beperkte hoeveelheden en bedragen betrof. Is prijsbepaling van elektriciteit dan wel of niet een exclusief federale bevoegdheid?

Hoe moet het verder?

Hier is het antwoord eenvoudig: maak een verstandige kopie van het Duitse systeem. Dit vereist een minimum niveau aan politieke en administratieve

bekwaamheid. Welke knelpunten belemmeren dit niveau te halen in Vlaanderen?

Ten eerste, is er de heterogene verdeling van bevoegdheden tussen federaal en de gewesten. Het Duitse systeem werkt ook in een federale staat, maar hoe in België een goed werkbaar regeling overeenkomen? Het experiment van steun aan zonnestroom in Vlaanderen is alleszins weinig geruststellend wat betreft beleidscapaciteit.

Ten tweede, moet dus een deskundige kenniscel de ontwikkeling van technologieën, markten en kostprijzen op de voet volgen. Driemaandelijks berekende “levelized cost prices” van de vele varianten van installaties moeten de aankooprijzen van de groene stromen richten. Een kenniscel is niet duur indien ze goed wordt gevormd en internationaal (Duitsland) en nationaal samenwerkt. Een handvol overheidsdiensten kan ook wel wat volk en tijd besparen als het huidige geknoei ophoudt. Nu worden er molshopen gelegd die de anderen uiteenschoppen. Maar vereenvoudiging van bestaande diensten en professionalisering met duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden, is zelden gezien in Vlaanderen; het is zoveel gemakkelijker een nieuwe dienst op te richten (meestal uitmondend in drie problemen: de oude dienst, de nieuwe dienst, en de twee samen).

Als reactie op de overdreven van zonnestroom gedurende de laatste jaren, wil de overheid haar eigen fouten verhalen op de huishoudens en bedrijven die het overheidsbeleid hebben uitgevoerd. Daartoe willen ze doen betalen voor het gebruik van het net. Weer de vlucht vooruit, en gemakkelijker gezegd dan gedaan. Het is bijzonder moeilijk een inschatting te maken van de echte kosten van netgebruik omdat elektriciteit nu eenmaal een supersnelle stroom is en de toestand van een net op een plaats sterk beïnvloed wordt door wat er op andere plaatsen gebeurt. In plaats van de eenvoudige berekeningen van levelized cost prices behoorlijk uit te voeren, gaat een weinig competente overheid weer eens slimmer willen zijn dan wat experts met grote moeite onnauwkeurig kunnen schatten. Bijkomend is het een fout signaal: de kosten aan de kant van het bestaande elektrisch systeem om duurzame stroom te integreren – met, niet te vergeten, als einddoel tegen 2050 de gerealiseerde ombouw tot een volledig duurzaam elektrisch systeem – mogen niet worden gelegd op de duurzame uitdager. Het referentiepunt is niet het onduurzame, door frauduleuze prijzen scheefgetrokken fossiele en nucleaire elektriciteit systeem, maar het duurzame efficiënte en hernieuwbare energie toekomstbeeld. Het is het verkeerde oude systeem dat de kosten van de ombouw moet dragen, en niet nog eens die kosten als bijkomende barrière voor de voeten van de duurzame energie gooien.

Ten derde, is er een “monsterverbond” ontstaan tussen partijen die van het huidige systeem profiteren. Onafhankelijke groene producenten verdienen nu eindelijk ook eens goed geld, en laten zich daarbij gebruiken als scherm voor de superwinsten die Electrabel en andere gevestigde belangen innen.

Gedoogcoalities vallen vroeg of laat uiteen, maar veroorzaken intussen veel schade. Zullen de echt groene bedrijven de borst natmaken?

Ten vierde, de geldverkwisting van de laatste jaren is voor tegenstanders van hernieuwbare energie een open goal om kritiek te spuien. Het draagvlak voor duurzame energie is aangetast op een moment dat een doorbraak met de dag noodzakelijker wordt. Klimaatverandering en atoomrisico's zijn vele keren duurder, maar dit voelen de mensen niet in hun portemonnee vandaag.

Ten vijfde, de Vlaamse politici moeten de kop uit het zand willen trekken. Uit een praatje in het Vlaamse parlement op 2 december 2008 blijkt dat CD&V en SP.A het Vlaamse certificatenstelsel goed vinden en de Duitse aanpak een “grote gok”. Ze blijven het fabeltje geloven dat mits wat oplapwerk de markt voor hen de beleidsproblemen zal oplossen. Uiteindelijk betaalt de elektriciteitsklant, desnoods de belastingsbetaler, het politieke gelag. Hoe men het ook draait of keert, de overdreven winsten die aan groene stroom kleven hebben maar één oorzaak: klungelend beleid en bestuur.

Internationale publicaties over hernieuwbare energie:

Verbruggen, A., 2004. Tradable green certificates in Flanders (Belgium). *Energy Policy* 32, p. 165-176.

Haas, R., ... , Verbruggen, A., 2004. How to promote renewable energy systems successfully and effectively. *Energy Policy*, 32, p. 833-839.

Verbruggen, A., 2007. Flanders' tradable green certificates system performance: January 2002 – May 2005. In Mez, L., ed. *Green power markets: support schemes, case studies and perspectives*. Multiscience, p. 287-309.

Verbruggen, A., 2007. Kijk naar Vlaanderen: leren, niet kopiëren. *Energie+*: Vakblad over energiebesparing, efficiency en duurzaamheid, #4, p. 13-14.

Verbruggen, A., 2008. Renewable and nuclear power: A common future? *Energy Policy* 36, p. 4036-4047.

Verbruggen, A., 2009. Performance evaluation of renewable energy support policies, applied on Flanders' tradable certificates system. *Energy Policy*, 37, p. 1385-1394

Verbruggen, A., Nyboer, J., 2009. Reporting Expenses and revenues of RE-supplies: Net Present Value and Levelised Costs. Intergovernmental Panel on Climate Change. *Special Report on Renewable Energy*.

Verbruggen, A., Lauber, V., 2009. Basic concepts for designing renewable electricity support aiming at a full-scale transition by 2050. *Energy Policy* 37, p. 5732-5743

Jacobsson, S., ... , Verbruggen, A., 2009. EU renewable energy support policy: faith or facts? *Energy policy*, 37, p. 2143-2146

Verbruggen, A., Fishedick, M., ... , 2010. Renewable Energy Costs, Potentials, Barriers: Conceptual Issues. *Energy Policy* 38, p. 850-861.