

# Werkt de Vlaamse markt voor groenestroomcertificaten?

| Annemie Bollen & Peter Van Humbeeck |

De Vlaamse groenestroomcertificaten (GSC) blijven de gemoederen beroeren. Ondanks de vele wijzigingen de voorbije jaren zijn de problemen eerder toegenomen dan afgenomen. Er moet een serieuze bijsturing van het beleid gebeuren. De vraag is vooral: blijven we zoeken naar oplossingen binnen het bestaande systeem of stappen we af van handel via een certificatenmarkt? Een blik op de werking van de certificatenmarkt maakt het antwoord op die vraag eenvoudiger.

In Vlaanderen krijgen producenten van groene stroom een groenestroomcertificaat (GSC) per megawatt uur (MWh) opgewekte elektriciteit. Leveranciers van elektriciteit moeten die GSC op de certificatenmarkt aankopen (of zelf groene stroom produceren) omdat ze moeten voldoen aan hun quotumplicht. Ze moeten namelijk op straffe van boetes elk jaar voor hun leveringen genoeg GSC voorleggen. Hoeveel is vastgelegd in quota die jaarlijks stijgen, tot 13% in 2020. Men spreekt daarom ook van een quotumsysteem. De leveranciers rekenen de kosten van de quotumplicht door aan hun klanten. De groenestroomproducenten kunnen hun GSC niet alleen op de certificatenmarkt verkopen, maar in bepaalde gevallen ook aan de distributienetbeheerders. Die moeten een minimumprijs betalen, die verschilt per technologie. De groenestroomproducent zal beroep doen op deze opkoopverplichting van de netbeheerders als die minimumprijs hoger is dan de prijs op de certifica-

tenmarkt, zoals nu voor zonne-energie (PV). De netbeheerders brengen nadien de opgekochte GSC op de markt en kunnen zo de kosten verbonden aan hun aankoopverplichting deels recupereren. De nettokosten rekenen zij door in de distributienettarieven.

Mede door de invoering van dat GSC-systeem in 2002 steeg in Vlaanderen de hoeveelheid opgewekte groene stroom elk jaar. De 13% groenestroomdoelstelling voor 2020 lijkt binnen bereik. Maar schijn kan bedriegen. Er zijn drie zaken waarover we ons zorgen moeten maken. Ten eerste zien we vandaag sommige investeringen stil vallen doordat het ondersteuningssysteem niet goed werkt. Het GSC-systeem is instabiel en biedt te weinig zekerheid voor investeerders. Ten tweede is het systeem duurder dan nodig. Dat komt omdat sommige toepassingen te veel steun krijgen en omdat er problemen zijn met de certificatenmarkt. Ten derde heeft het beleid de afgelopen

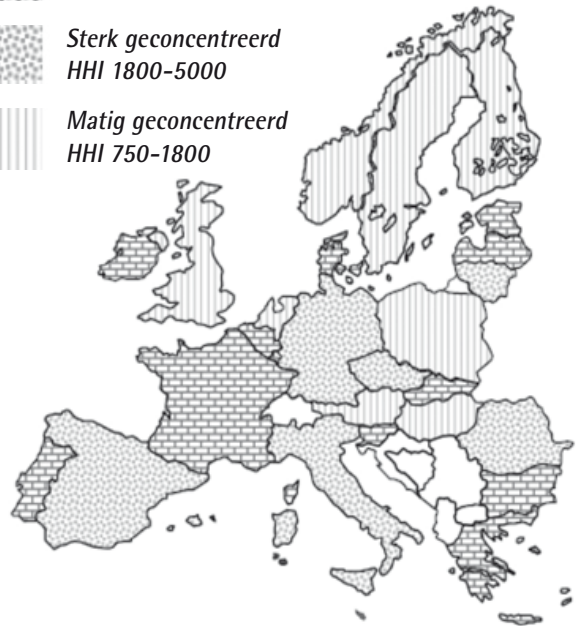
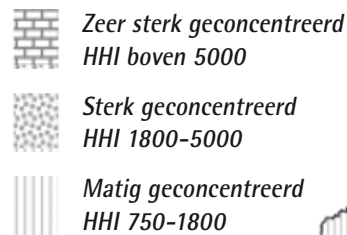
jaren ingeteerd op het draagvlak voor hernieuwbare energie. Niet alleen omdat de kosten hoger zijn dan nodig, maar ook omdat ze niet sociaal rechtvaardig verdeeld zijn.

De Vlaamse regering werkt nu aan een herziening van het GSC-systeem. Diverse organisaties en partijen formuleren voorstellen. Maar de kernvraag is: zoeken we naar oplossingen binnen het bestaande systeem of stappen we af van handel via een certificatenmarkt? Die vraag beantwoorden, vergt een analyse van de werking van de certificatenmarkt in de praktijk.<sup>1</sup>

### De keuze voor een handelssysteem

De theorie zegt dat een quotumsysteem alleen effectief, efficiënt en rechtvaardig is als er een goede marktwerking is, d.w.z. een voldoende marktomvang met voldoende vragers en aanbidders, die de prijs individueel niet kunnen beïnvloeden. Aan die voorwaarden is op groenestroommarkten meestal niet voldaan. Want deze markten interageren met gewone energiemarkten. Die zijn doorgaans geen voorbeelden van competitieve markten. Vlaanderen voldoet zeker niet aan die voorwaarden: de markt is niet alleen klein, maar behoort ook tot de meest geconcentreerde in Europa.

Toch koos de Vlaamse regering in 2000 voor een quotumsysteem als het centrale instrument van



het hernieuwbare energiebeleid. Dat was toen gerechtvaardigd door de verwachting dat binnen Europa een handelssysteem in GSC tot stand zou komen. Nadien werd snel duidelijk dat er geen Europees handelssysteem zou komen. De meeste landen kozen daarom voor een ander systeem zonder certificatenmarkt zoals *feed-in* of *tender*<sup>2</sup>. De landen die wel kozen voor een quotumsysteem hebben een matig geconcentreerde elektriciteitsmarkt... met uitzondering van België/Vlaanderen (zie kaart).



Annemie Bollen en Peter Van Humbeeck zijn adviseur bij de SERV, tevens de strategische adviesraad voor energie

Het Vlaamse systeem volgde sinds de invoering in 2002 een hobbelig parcours. Het moest dikwijls worden aangepast en bijgestuurd. Maar de keuze voor een markt met handel in certificaten bleef overeind, ondanks herhaalde vragen naar een fundamentele evaluatie sedert 2005. Het is dan ook interessant om te kijken hoe de markt in de praktijk functioneert.

### **Werking van de Vlaamse certificatenmarkt**

Op de Vlaamse certificatenmarkt is er geen goede marktwerking. Dat komt vooral omdat de concentratie op de elektriciteitsmarkt doorwerkt op de certificatenmarkt. Electrabel verzorgt als dominante speler ongeveer 70% van de elektriciteitsleveringen en moet dus ook veruit de meeste certificaten<sup>3</sup> voorleggen. Maar Electrabel is een geïntegreerde speler en maakt zelf ook groene stroom. Het bedrijf is wellicht ook de grootste ontvanger van certificaten. Naast Electrabel zijn er nog enkele grote certificaatontvangers en veel kleine. Er is dus concentratie aan de aanbodzijde van de certificatenmarkt. Hoeveel van de certificaten aan Electrabel (of daaraan verbonden ondernemingen) wordt toegekend, is niet publiek bekend, maar onze schatting is minstens een derde van het totaal. Dat betekent dat Electrabel nog ongeveer de helft van zijn voor te leggen certificaten moet aankopen op de certificatenmarkt. Daarmee is Electrabel ook een dominante vrager op de certificatenmarkt, naast een beperkt aantal andere grote vragers. Er is dus ook concentratie aan de vraagzijde van de certificatenmarkt. Die concentratie aan zowel de aanbod- als de vraagzijde is een probleem voor de werking van de certificatenmarkt.

Ten eerste benadeelt het quotumsysteem kleinere leveranciers zonder eigen groenestroomproductiecapaciteit ten opzichte van de dominante geïntegreerde leveranciers. Alle leveranciers zijn onderworpen aan de quotumplicht, maar de dominante geïntegreerde leverancier heeft het gemakkelijker om hieraan te voldoen. Niet alleen is hij met zijn eigen groenestroomproductiecapaciteit ook bij certificaten-schaarste voor een belangrijk deel verzekerd van de toevoer van GSC. Hij kan die GSC ook aan gunstigere voorwaarden verkrijgen dan zijn concurrenten. Hij beschikt immers over vrij veel, goedkope groenestroominstallaties (o.a. via bijstook van biomassa in bestaande steenkoolcentrales) waarvan hij de GSC aan kostprijs kan verwerven. Dat terwijl andere leveranciers ofwel op de certificatenmarkt de hogere marktprijs moeten betalen, ofwel zelf (vaak aanzienlijk duurdere installaties) vergund en gebouwd moeten krijgen. Op die manier wordt de stijgende quotumplicht een steeds grotere hinderpaal voor (de toetreding van) nieuwe leveranciers zonder groenestroomproductiecapaciteit. Ook een certificatenoverschot bevoordeelt geïntegreerde leveranciers: zij kunnen – als producent – certificaten aan minimumprijs laten opkopen door netbeheerders om die vervolgens aan de lagere marktprijs terug op te kopen. Leveranciers die geen producent zijn, kunnen dat quick-win-trucje niet toepassen.

Ten tweede benadeelt het quotumsysteem kleinere of alleenstaande groenestroomproducenten ten opzichte van groenestroomproducenten die ook aan een (dominante) leverancier gelieerd zijn. Groenestroomproducenten die geïntegreerd zijn met (of gelinkt zijn aan)

een leverancier zijn steeds verzekerd van afname van hun certificaten, ook bij een overschot aan certificaten zoals nu. Kleine

of alleenstaande producenten hebben dat voordeel minder. Ze staan bovendien in een zwakkere onderhandelingspositie. Kleine producenten zijn vooral geïnteresseerd in voldoende cashflow om hun geleend kapitaal terug te betalen en worden onder andere door de financieringsinstellingen onder druk gezet om hun certificaten via meer stabiele langetermijncontracten te verkopen aan betrouwbare (lees: vooral grote) afnemers, weliswaar aan minder interessante prijzen dan op de meer volatiele certificatenmarkt. Zij kunnen dus in feite niet echt aan de markt deelnemen. Voor hen is trouwens de inspanning om elektriciteitsleveranciers te contacteren, de certificatenmarkt te verkennen en op te volgen, een prijs te onderhandelen en de verkoop administratief te regelen te groot in verhouding tot het bedrag waarover het uiteindelijk gaat. Dat zorgt ervoor dat vooral leveranciers-kopers de certificatenmarkt domineren en lagere prijzen kunnen verkrijgen. Die kopersdominantie blijkt ook uit de contracten die prijzen vastleggen aan een fractie van de boeteprijs, waarmee de leveranciers de last van de onzekerheid doorschuiven naar de groenestroomproducent.

Ten derde spelen pogingen om onevenwichten op de certificatenmarkt te verhelpen vaak ook in het voordeel van de grotere geïntegreerde speler. Zo kunnen quota verhoogd worden om bij een overschot opnieuw certificatenchaarste te creëren. Kleinere (nieuwe) leveranciers

“

Het GSC-systeem is instabiel en biedt te weinig zekerheid voor investeerders. En het systeem is duurder dan nodig.

zonder eigen hernieuwbare productiecapaciteit hebben het moeilijker dan dominante geïntegreerde spelers om met dergelijke

quotumverhogingen om te gaan. Zij hebben minder informatie om automatische quotumaanpassingen te zien aankomen en minder mogelijkheden om erop te anticiperen. Dominante geïntegreerde leveranciers die quotumverhogingen verwachten, kunnen op een verzadigde markt alvast tegen lage prijzen extra certificaten aankopen. Zeker retroactieve quotumaanpassingen kunnen kleinere leveranciers in de financiële problemen brengen. Niet-retroactieve (of late) quotumaanpassingen benadelen dan weer kleinere, minder kapitaalcrachtige hernieuwbare energieproducenten die sterk afhankelijk zijn van de inkomsten van hun certificaten. Deze spelers zullen bij het tijdelijk resterende overschot aan certificaten meer moeilijkheden ondervinden dan grote spelers om hun certificaten één of meerdere jaren te banken.

Ten vierde zien we dat de quotumverplichting grote installaties en verdere schaalvergroting en concentratie stimuleert. Grotere installaties produceren immers efficiënter, en een quotumsysteem beloont de goedkoopste productiewijzen met hogere *windfall profits* (grotere financiële rendementen door het grotere verschil tussen de werkelijke productieprijs en de marktprijs van de certificaten). Grotere spelers kunnen bovendien beter omgaan met de onzekerheid van een marktsysteem. Het marktsysteem bevoordeelt met andere woorden grote, risicominnende, kapitaalcrachtige spe-

lers en investeringsmaatschappijen ten koste van kleinschalige spelers en initiatieven en van collectieve systemen en participatieve projecten.

Tot slot is de certificatenmarkt niet transparant en zijn de marktindicatoren vertroebeld. Ook dat speelt in het voordeel van dominante spelers die meer zicht hebben op de markt en daarop kunnen anticiperen of die door hun omvang de marktindicatoren zelfs kunnen beïnvloeden. Zo zijn de door de VREG gepubliceerde cijfers over de verhandelde volumes weinig relevant, omdat certificaten meer dan eens verhandeld kunnen worden, maar ook omdat heel wat certificaten niet verhandeld worden, zoals de certificaten toegekend aan producenten die ook certificaatplichtig zijn. Deze certificaten blijven daardoor grotendeels buiten beeld, behalve voor de geïntegreerde spelers zelf. Ook de gerapporteerde gemiddelde prijzen van verhandelde certificaten zijn geen goede marktindicator. Omdat de handel hoofdzakelijk *over the counter* gebeurt via bilaterale transacties op basis van langetermijncontracten, reageren gemiddelde prijzen met veel vertraging op een gewijzigde marktsituatie. Zo dalen de gemiddelde marktprijzen van GSC pas nu, hoewel er al jarenlang een certificatenoverschot is. Ook kunnen prijzen verhullen dat bepaalde aanbieders hun certificaten gewoon niet kwijt raken. In feite zijn prijzen van nieuw afgesloten langetermijncontracten een betere marktindicator. Maar die gegevens zijn publiek niet beschikbaar, maar

natuurlijk wel gekend bij de leveranciers die de nieuwe contracten afsluiten. Verder kunnen de verkoopprijzen sterk afwijken van de gemiddelde prijzen en kunnen gerapporteerde verkoopprijzen afwijken van de effectieve verkoopprijzen omdat de VREG<sup>4</sup> de gerapporteerde gegevens niet confronteert met gegevens van de fiscus. Zo is het mogelijk dat actoren om strategische redenen duurdere verkoopprijzen rapporteren, om via een hogere gemiddelde marktprijs leveranciers met aankoopcontracten op basis van de gemiddelde marktprijs te benadelen.

### Kan de marktwerking verbeteren?

Diverse organisaties en partijen hebben voorstellen geformuleerd voor een hervorming van het GSC-systeem. In veel van die voorstellen werd de impact op de marktwerking niet bekeken, zelfs niet in het beleidsadvies van de marktregulator VREG, en komt men uit op behoud van het bestaande systeem, mits een doorgedreven "banding" van certificaten (zgn. Q-optie). *Banding* wil zeggen dat sommige technologieën minder of meer certificaten ontvangen dan hun feitelijke productie aan groenestroom. Door minder certificaten toe te kennen aan goedkope technologieën, wil men o.a. oversubsidiëring vermijden. De opkoopplicht aan minimumsteun blijft bestaan om investeringszekerheid te garanderen.

“

Electrabel is een geïntegreerde speler en maakt zelf ook groene stroom. Het bedrijf is wellicht ook de grootste ontvanger van certificaten.

Dit voorstel kan inderdaad belangrijke problemen van het huidige systeem verhelpen, maar niet de problemen verbonden aan

de gebrekkige werking van de certificatenmarkt. Nochtans is in een quotumstelsel een goede marktwerking op de elektriciteits- en certificatenmarkt een essentiële voorwaarde.

“

Er werd voorgesteld om kleinere spelers te bundelen zodat hun marktmacht kan toenemen. Maar ze blijven niettemin erg klein ten opzichte van de dominante spelers.

De VREG heeft in het verleden op diverse manieren geprobeerd om de marktwerking op de certificatenmarkt te verbeteren, onder andere door de publicatie van lijsten van kopers en verkopers van certificaten, door de publicatie van gemiddelde prijzen en volumes en door de oprichting van Belpex als handelsplatform voor certificaten. Het Vlaams parlement heeft de VREG verplicht tot meer transparantie over hoe de leveranciers de kosten van de quotumverplichting doorrekenen aan de eindklanten. Deze initiatieven hebben de marktwerking op de certificatenmarkt niet substantieel verbeterd omdat ze de *fundamentals* van de markt niet veranderen. Andere voorstellen die circuleren om de marktwerking te verbeteren, schieten ook tekort om de *fundamentals* van de markt te veranderen. De stimulering van extra vragers op de markt door toe te staan dat bedrijven zelf certificaten voorleggen, kan de concentratie aan de vraagzijde verminderen. Maar de mogelijkheid bestaat dat dominante leveranciers, die vaak de enige leverancier zijn die aan grote bedrijven kunnen leveren, niet zullen toelaten dat belangrijke klanten zelf de certificatenmarkten betreden. Zij kunnen immers de offerte voor stroomlevering waarbij het bedrijf voldoet aan de certificatenplicht weinig interes-

sant maken in verhouding tot de offerte voor stroomlevering waarbij de leverancier aan de certificatenplicht tegemoet komt. Een ander idee is de introductie van een

*clearing house* waar verplicht alle certificaten moeten worden aangeboden en aangekocht, al dan niet met vastgelegde minimum- en maximumprijzen. Dat kan een oplossing zijn voor groenestroomproducenten zonder marktmacht en voor houders van certificaten zonder marktmacht (zoals de netbeheerders). Zo'n verplichting tot het aanbieden van certificaten voor verkoop is echter nog geen garantie op verkoop. Tot slot werd ook voorgesteld om kleinere spelers<sup>5</sup> te bundelen zodat hun marktmacht kan toenemen. Ze blijven niettemin erg klein ten opzichte van de dominante spelers. De marktfundamentals zijn dus zeer moeilijk te wijzigen.

### Is er een alternatief?

Er is echter nog een ander alternatief naast het verbeteren van de marktwerking: kiezen voor een ander ondersteuningstelsel dat ook kan werken in een meer geconcentreerde markt. Deze optie schaft de quotumverplichting en de bijhorende certificatenmarkt af (NQ-optie). De steunverlening via certificaten blijft bestaan, en ook de verkoop van de opgewekte groene stroom via de elektriciteitsmarkt. De prijs van een certificaat wordt dan niet door de markt bepaald, maar is een gegarandeerde verkoopprijs ongeveer bepaald zoals vandaag de minimumsteun. De bewaking van de vorderingen naar de 13%-doelstelling tegen 2020 gebeurt

via een strikte monitoring van de productie en de kosten en eventuele bijsturing van de steun of het bredere beleid.

“  
Het quotumsysteem bestendigt de dominante posities op de elektriciteitsmarkt.

tussen de NQ-optie en de Q-optie ligt in de rol die men weggelegd ziet voor een certificatenmarkt.

De onderstaande figuur geeft weer hoe de NQ-optie en Q-opties zich verhouden tot het huidige hybride systeem (quotum + minimumsteun) en tot de kenmerken van een zuiver quotum- en feed-in-systeem. Veel kenmerken van Q en NQ zijn gemeenschappelijk. En geen van beide opties veroorzaakt een 'systeemshok'. Ze kunnen bovendien zo vorm gegeven worden dat ze de steunengagements honoreren ten aanzien van de bestaande groenestroominstallaties. Het belangrijkste verschil

### Conclusie

Onze analyse is dat belangrijke problemen met het GSC-systeem samenhangen met de keuze voor een marktsysteem. Die keuze komt vooral ten goede aan de grote spelers op de elektriciteitsmarkt die zowel leverancier als groenestroomproducent zijn (en gelieerde groenestroomproducenten). Zij hebben door hun omvang en door kostenvoordelen een dominante positie aan de vraag- en aan de aanbodzijde van groene stroom. Ze hebben

	Quotumsysteem in theorie	Hybride quotumsysteem in praktijk	Q: Hybride quotumsysteem met banding	NQ: Systeem zonder quotum	Feed-in-premie in theorie	Feed-in-tarief in theorie
WAARVOOR STEUN?						Opkoop van netgeleverde stroom
	Steun voor groen karakter van alle geproduceerde stroom (ook zelfproducenten)				Steun voor groen karakter van netgeleverde stroom	
VIA WELK STEUNMECHANISME?	Quotumplicht voor leveranciers en bijhorende certificatenmarkt					
		Beperkte banding van certificaten	Doorgedreven banding van certificaten			
		Opkoop van certificaten aan vastgelegde minimumprijzen			Vergoeding tegen minimumprijzen, mogelijk via diverse wegen	

daardoor een goed zicht op de evoluties in de markt en kunnen actief hun certificatenportfolio beheren. Ze beschikken over de beste onderhandelingspositie over prijzen en hoeveelheden. Het quotumsysteem bestendigt zelfs de dominante posities op de elektriciteitsmarkt. Het creëert de mogelijkheid voor dominante geïntegreerde spelers op de elektriciteitsmarkt om hun positie op de certificatenmarkt te kopiëren en om zo – perfect binnen de krijtlijnen van het systeem – de meeste voordelen uit het systeem te halen en andere spelers te benadelen. Kleinere groenestroomproducenten, groenestroomproducenten zonder link met een leverancier en leveranciers zonder eigen productiecapaciteit zijn doorgaans minder goed af, al verdienen ze in bepaalde gevallen met het systeem toch goed hun brood. Het systeem benadeelt vooral huishoudens en bedrijven die als eindconsument via hun elektriciteitsfactuur betalen voor alle inefficiënties van het systeem.

Onze conclusie is dat zelfs in een grondig bijgestuurd quotumsysteem een goede marktwerking op de elektriciteits- en certificatenmarkt een essentiële voorwaarde is, die in Vlaanderen zeer moeilijk te realiseren valt. We stellen daarom een ander ondersteuningssysteem voor dat ook kan werken in een geconcentreerde markt. Als er geen goede marktwerking kan worden gegarandeerd, is deze optie effectiever, efficiënter en rechtvaardiger. De Vlaamse regering zou deze optie dan ook grondig in overweging moeten nemen. Een andere conclusie is dat dit dossier wijst op een structurele lacune in de beleidsvoorbereiding. De impact op de marktwerking wordt in Vlaanderen bij de opmaak of evaluatie van de energieregelgeving nauwelijks bekeken door VREG en VEA. Nochtans is dit essentieel om goede beleidskeuzes te kunnen maken. We menen dan ook dat de VREG als marktregulator de juiste prioriteiten moet kunnen leggen en capaciteit moet kunnen uitbouwen rond marktwerking en marktregulering.

- 
1. Voor meer referenties en een meer uitgebreide toelichting bij de analyse in deze bijdrage verwijzen wij naar het boek dat we samen met Annick Lamote schreven over hernieuwbare energie (Annemie Bollen, Peter Van Humbeeck en Annick Lamote (2011). *Energie voor een Groene Economie*. Gent, Academia Press) en naar het *Advies van SERV en Minaraad over hernieuwbare energie* (SERV/Minaraad, Advies hernieuwbare energie, 16/17 november 2011).
  2. Bij een tendersysteem wordt periodiek een hoeveelheid productie of capaciteit geveld, waarbij de overheid doorgaans ook de gewenste HE-technieken aangeeft. Een feed-in-systeem geeft een vergoeding voor hernieuwbare energie die op het net wordt geplaatst.
  3. Er zijn hierover geen actuele cijfers beschikbaar omdat de VREG enkel cijfers publiceert over het geïnstalleerd vermogen, niet over de werkelijke productie, en geen data vrijgeeft over het aandeel van de dominante speler op het vlak van toegekende certificaten.
  4. VREG/VEA (2011). *Beleidsadvies inzake de evaluatie van de certificaten systemen*. Dat verklaart wellicht dat zij beleidsvoorstellen hebben geformuleerd die uitgaan van het behoud van het bestaande hybride certificatenstelsel met een quotumverplichting voor de leveranciers, soms zelfs met varianten die de marktwerking nog verder verslechteren, zoals een verlaging van de boete.
  5. Ook initiatieven zoals groepsaankopen kunnen de marktmacht niet breken. De pakketten zijn te klein, grote spelers zoals Electrabel en Luminus kunnen zich veroorloven om niet mee te dingen, en de kleinere spelers die wel meedingen, dreigen elkaar 'kapot' te concurreren.