



STANDPUNT

Onderwerp: FEBEG en VWEA standpunt tendering wind
Contact: Silvie Myngher (FEBEG)
+32 2 500 85 88
silvie.myngher@febeg.be

Bart Bode (VWEA)
+32 2 218 87 47
Bart.bode@vwea.be

FEBEG en VWEA pleiten voor het behoud van het huidig steunsysteem voor windenergie

In het kader van het Fast Lane project voor windenergie werd de piste bekeken om in Vlaanderen steun voor windprojecten op basis van tendering uit te keren. Om meer inzicht te verwerven en beter de impact van tenderingsystemen te kunnen inschatten, organiseerden FEBEG en VWEA op 23.06.2016 een seminarie om de ervaringen van ontwikkelaars met (vormen van) tendering in het buitenland te horen. Hieruit blijkt dat tenderingsystemen niet altijd de gewenste resultaten met zich meebrengen. Zo lijkt steeds een trade-off te worden gemaakt tussen de drie algemene beleidsdoelstellingen van tendering: effectiviteit (de effectieve groei van hernieuwbare energie), kostenefficiëntie en marktconcentratie.¹

FEBEG en VWEA stellen dat een aanpassing van het steunmechanisme in Vlaanderen voor windenergie op korte termijn niet wenselijk is en pleiten voor het behoud van het huidige systeem. Het huidige steunmechanisme heeft immers zijn effectiviteit al bewezen en is kostenefficiënt. Jaar na jaar worden de kosten van windenergie berekend op basis van de werkelijk gemaakte kosten, wat ervoor zorgt dat er niet meer dan gepaste steun wordt uitgereikt (integendeel, sommige parameters van de Onrendabele Top berekening zijn een onderschatting van de werkelijkheid).

Volgens FEBEG en VWEA zal een invoering van steuntendering voor windenergie in Vlaanderen geen of slechts beperkte voordelen opleveren, die niet in verhouding staan tot de nadelen ervan, zijnde een verwachte vertraging van de ontwikkeling van windenergie, stijgende administratieve lasten (VEA) en bijkomende risico's (wat zich kan vertalen in hogere steunnood). In tegenstelling tot het huidige steunsysteem vrezen FEBEG en VWEA dat de invoering van steuntendering de 2020 doelstellingen in het gedrang zullen brengen.

De context van windontwikkeling in Vlaanderen

De windenergiesector kampt met tal van andere hindernissen die de ontwikkeling van windenergieprojecten ernstig bemoeilijken. Op dit moment moet de volle aandacht gaan naar het wegwerken van deze hindernissen (te lange doorlooptijd van procedures, administratieve rompslomp, onnodige luchtvaarthinder, vogels en vleermuizen, ...), die niet verholpen zullen worden door het al

¹ Zie studie "Lessons from international experiences with Onshore Wind tendering schemes", Institut für ZukunftsEnergieSysteme, 2016

STANDPUNT

dan niet wijzigen van de aard van een steunmechanisme. De bereidheid bij de Vlaamse regering en een aantal administraties om dit aan te pakken is lovenswaardig; de snelheid van uitvoering van deze verbeteringen is – gezien de hoogdringendheid van de doelstellingen – voor veel verbetering vatbaar. Zo is de invoering van b.v. de Omgevingsvergunning voorzien in februari 2017, waarbij we mogen veronderstellen dat deze de toets aan de realiteit in al zijn aspecten moet doorstaan en de verwachte versnelling van de vergunningsprocedures nog helemaal moet invullen.

Deze elementen – die niet ad extenso zijn opgesomd – zorgen ervoor dat de investeringszekerheid in windenergieprojecten verre van ideaal is. Volgens FEBEG en VWEA zal tendering een bijkomende hindernis toevoegen aan de reeds lange lijst.

Bovendien is continuïteit in het ondersteuningsmechanisme een zeer belangrijke voorwaarde voor investeringszekerheid, zowel voor projectontwikkelaars als voor investerings- en kredietinstellingen. De hernieuwbare energie sector heeft in 2012 constructief meegewerkt aan de aanpassing van het systeem van groene stroomcertificaten (GSC). De kern van de bijstellingen betrof een meer tijdige aanpassing aan de bestaande marktsituatie door een jaarlijkse berekening van de OT, wat leidt tot een meer kostenefficiënt systeem en een verdere ontwikkeling van hernieuwbare energie – waaronder windenergie – om de doelstellingen 2020 te halen en bij te dragen tot de leveringszekerheid van elektriciteit in het perspectief van 2025.

Mogelijke impact van steuntendering in Vlaanderen

1. Tendering kan vertragend werken op de uitbouw van windenergie

Tendering riskeert om net minder windprojecten te realiseren tegen 2020 dan mogelijk zou zijn bij behoud van het huidige steunmechanisme.

Het invoeren van tendering betekent een grote wijziging in het steunbeleid en zal voor alle betrokken partijen (ontwikkelaars, financiers, overheid) **tijd vragen** om met dit systeem vertrouwd te raken. Hierdoor kan een markt zich terughoudend gaan opstellen om tijd te nemen om de modaliteiten van het systeem te leren kennen en eventuele risico's voldoende te kunnen inschatten.

Tendering is alleen maar zinvol indien het aanbod aan projecten groter is dan het aantal toegelaten projecten. Anders is er geen competitief element en heeft een tender geen zin, integendeel kan ze zelf ongewenste effecten hebben. Dit betekent dat er **minder projecten zullen toegelaten worden** dan gerealiseerd kunnen worden. Dit staat haaks op de idee van stroomversnelling, waarbij we net zoveel mogelijk projecten willen realiseren.

We verwachten dat de **doorlooptijd** van een project bij tendering bovendien verlengd zal worden omdat het resultaat van de tender moet afgewacht worden. Mogelijks zal een project bij niet-toekenning van steun ook een tweede ronde moeten afwachten.

Een belangrijk issue bij tendering is de **realisatiegraad** van de projecten die steun toegewezen kregen. Voorbeelden in het buitenland geven aan dat het niet vanzelfsprekend is dat alle projecten ook effectief gerealiseerd worden.

Er zijn verschillende redenen waarom een project niet gerealiseerd zal worden: sommige kosten, zoals de aansluitingskosten kunnen duurder uitkomen dan voorzien, veranderingen

STANDPUNT

treden op in de normen of de specificaties waaraan projecten moeten voldoen,... De kans bestaat dat de meest realistische biedingen, die alle kosten en risico's bevatten, niet worden geselecteerd omdat ze duurder uitvallen dan projecten die minder geavanceerd zijn.

Anderzijds blijkt uit buitenlandse voorbeelden dat er ook sprake kan zijn van strategische onderbieding door deelnemers waardoor zij het project eigenlijk niet kunnen realiseren met de aan hen toegewezen steun. Zo kan de realisatiegraad uiteindelijk lager uitvallen dan verwacht.

Prekwalificatie criteria kunnen dit probleem vermijden maar brengen ook risico's en kosten met zich mee en kunnen het aantal bieders verminderen. Er zou ook op een lagere realisatiegraad geanticipeerd kunnen worden in de bepaling van de tenderingvolumes door deze voldoende groot te maken. Anderzijds wordt hierdoor mogelijks ook de kosteneffectiviteit van het systeem verlaagd.

Een daling van het aantal gerealiseerde projecten zal een tragere ontwikkeling van windenergie betekenen, wat volledig in gaat tegen de idee van Fast Lane (Windplan).

2. Hogere risico's en toenemende onzekerheid voor de projectontwikkelaars

Er zijn verschillende elementen bij tendering die de risico's voor projectontwikkelaars doen toenemen.

Aangezien tendering per definitie inhoudt dat niet alle aangeboden projecten steun zullen ontvangen (i.t.t. vandaag), zorgt tendering voor hogere risico's voor ontwikkelaars. Hierdoor kunnen **projectkosten maar ook risicopremies stijgen:**

- Het project moet quasi volledig ontwikkeld worden om te kunnen inbieden op de tender, zonder zeker te zijn dat het project ontwikkeld mag worden en tegen welke voorwaarden. Dit houdt in dat door projectontwikkelaars reeds belangrijke uitgaven gebeuren voor verschillende studies, eventuele beroepsprocedures, onderhandelingen met leveranciers,... zonder garantie dat het project steun zal ontvangen.
- De projectontwikkelaars die niet worden geselecteerd, zien hun kosten stijgen zonder deze te kunnen recupereren.
Het bedrag van niet-recupereerbare kosten hangt af van de prekwalificatie eisen (b.v.in hoeverre moet het project reeds ontwikkeld zijn om aan de eisen te voldoen en welke vergunningen nodig zijn).
- Ontwikkelaars die een geselecteerd project hebben, riskeren toch een boete te betalen wanneer het project vertraging oploopt of niet kan gerealiseerd worden. Dit risico hangt af van hoe hoog de mogelijke boete is en/of hoe soepel de timing is, en hoe complex of riskant het project is. Zo is bij windenergie het risico dat een project niet kan doorgaan hoger dan bij een PV project.

Algemeen vrezende we dat door tendering alle risico's naar de producent zullen worden doorgeschoven.

3. Geen of beperkt verwachte impact op kostenefficiëntie

Verschillende elementen kunnen ertoe leiden de steunhoogte die noodzakelijk is voor de verwezenlijking van windprojecten niet of slechts beperkt zal dalen t.o.v. de steun toegekend onder het huidige systeem.

In het huidige OT-systeem gebeurt immers een zeer sterke opvolging van alle kosten en inkomsten en gebeurt er een gedetailleerde berekening van de gemiddelde steunnood. Hiervoor geven alle partijen informatie door aan de hand van facturen, die door het VEA gecontroleerd worden. De OT is bovendien eerder een onderschatting aangezien vandaag een aantal elementen niet worden meegenomen in de berekening: opstalvergoedingen, enkel kosten aantoonbaar met facturen,...

Anderzijds zal tendering aanleiding geven tot, zoals hogerop aangegeven, verhoogde risico's voor de ontwikkelaars en langere doorlooptijden zorgen, wat leidt tot stijgende ontwikkelingskosten. Bovendien zal ook voor het VEA niet per se een vereenvoudiging optreden omdat wellicht best nog een OT berekening wordt gemaakt om een referentiewaarde te hebben (cf. Tendering studie i.k.v. Fast Lane). Dit betekent dubbel werk voor het VEA dat ook de tender zal moeten opstellen en opvolgen. Ook afhankelijk van hoe omgegaan zou worden met de fluctuerende elektriciteitsprijzen, kan dit bijkomende werklast betekenen voor VEA.

4. Een slecht tenderdesign kan ongewenste effecten hebben

Het ontwerp van een tender is cruciaal en moet toegespitst zijn op de specifieke marktcontext. Het is dan ook onmogelijk om een tendersysteem zomaar te kopiëren over grenzen heen. Hieronder halen we enkele voorname ontwerpparameters aan.

De hogere risico's voor producenten die hierboven worden aangekaart kunnen ontmoedigend werken, waardoor de kans ontstaat dat er minder spelers in de markt blijven. Dit zou op termijn tot meer **marktconcentratie** kunnen leiden, vooral voor windenergie omwille van het lange en onzekere vergunningstraject voor windprojecten en gezien het reeds relatief lage aantal spelers in Vlaanderen. De **criteria voor deelname** aan de tender mogen dus niet te scherp uitsluitend zijn. Anderzijds moeten ook deelnamecriteria (zoals prekwalificatie-eisen, zie hoger) gesteld worden zodat ook geen 'cowboys' meedoen aan de tender met projecten die niet realiseerbaar zijn.

Binnen een tendering moeten bovendien voldoende marktspelers bieden om tot een competitief resultaat te komen. Het bepalen van het **tenderingvolume** staat dus voor een dubbele uitdaging: een overschatting zal niet tot een competitief resultaat leiden en een onderschatting zal het beschikbare potentieel niet volledig kunnen realiseren.

Daarnaast moet stilgestaan worden bij de keuze voor **technologieneutrale/specifieke** tenders. Op basis van het criterium kostenefficiëntie zou men voor een technologieneutrale tender kunnen kiezen, maar technologieneutrale tendering houdt geen rekening met andere doelstellingen, zoals bijvoorbeeld de bevoorradingszekerheid en nood aan flexibiliteit in het systeem – iets waar een brede mix aan technologieën voor noodzakelijk is. Tendering moet rekening houden met de specifieke kenmerken van de verschillende technologieën. Aparte tenders met duidelijke doelstellingen kunnen de specifieke kenmerken en voordelen van de verschillende technologieën meenemen en zijn dus aangewezen om tot een evenwichtige energiemix te komen.

Samenvatting van de aanbevelingen van FEBEG en VWEA

- Investeringszekerheid is een absolute prioriteit.
- Het huidige steunsysteem resulteert in een gepaste steun, die nauw de marktontwikkelingen reflecteert.
- Het wegwerken van de vele hindernissen bij de ontwikkeling van nieuwe windprojecten is een veel grotere prioriteit dan het (opnieuw) gaan sleutelen aan het steunmechanisme.
- Er dienen lessen getrokken te worden uit bestaande ervaringen met het invoeren van een tendersysteem. Het bijkomende potentieel moet voldoende hoog zijn om de meerkost van een tendersysteem te verantwoorden.
- Steuntendering riskeert om minder windprojecten te realiseren dan mogelijk zou zijn bij behoud van het huidige steunmechanisme; in het bijzonder vrezen FEBEG en VWEA voor het in het gedrang brengen van de 2020 doelstellingen in Vlaanderen.
- Steuntendering leidt niet automatisch tot een lagere maatschappelijke kost voor de ondersteuning voor windenergie, voornamelijk omdat het de risico's voor producenten verhoogt.
- Randvoorwaarden bij het eventueel invoeren van een tenderingsysteem (post 2020) dienen grondig afgetoetst te worden aan de realiteit van energieprojecten in nauw overleg met de sector