



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De President van de Algemene Rekenkamer
Mevrouw drs. Saskia J. Stuiveling
Postbus 20015
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Datum - 2 APR. 2015
Betreft Reactie op concept rapport Stimulering duurzame energieproductie (SDE+)

Geachte mevrouw Stuiveling,

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw conceptrapport *Stimulering duurzame energieproductie (SDE+): haalbaarheid en betaalbaarheid van beleidsdoelen*, dat mij op 2 maart is aangeboden. De Algemene Rekenkamer (hierna: AR) heeft onderzoek gedaan naar de werking van de regeling Stimulering duurzame energieproductie (hierna: SDE+) en de mogelijkheden om door wijziging of versterking van dit instrument het beoogde aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in 2020 en in 2023 te halen. Ik zal zoals door u gevraagd in deze brief op de conclusies en aanbevelingen reageren.

Algemeen

Met het Energieakkoord is overeengekomen dat het aandeel hernieuwbare energie sterk moet groeien: van ongeveer 4,5% nu tot 14% in 2020 en 16% in 2023. Het belangrijkste financiële instrument dat ik hiervoor inzet is de SDE+. Op basis van de Nationale Energieverkenning (NEV) 2014 concludeert u dat het aandeel hernieuwbare energie waarschijnlijk zal uitkomen op 12,4% in 2020 en op 15,1% in 2023. Een kanttekening is hier op zijn plaats. In de NEV zijn beleidsmaatregelen en ramingen opgenomen naar de stand van mei 2014. Daarbij is uitgegaan van behoedzame inschattingen, onder andere voor de uitrol van windenergie op land en op zee. Sindsdien zijn nieuwe ontwikkelingen in gang gezet, waarmee bij deze ramingen nog geen rekening kon worden gehouden. Het kabinet gaat er daarom vanuit dat projecten sneller en eerder tot stand komen. Voor 2023 lijkt het doel van 16% hernieuwbare energie haalbaar. In de volgende NEV, die dit jaar zal worden uitgebracht, zal worden gerapporteerd over de stand van de Nederlandse energiehuishouding en de voortgang van het bereiken van de doelstellingen voor 2020 en 2023. Deze rapportage vormt de basis voor de evaluatie van het Energieakkoord. In mijn reactie zal ik daarom met name ingaan op uw conclusies en aanbevelingen over de vormgeving van de SDE+ regeling en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Vormgeving van de SDE+ regeling

Ik ben blij met uw positieve oordeel over (de vormgeving van de) SDE+ regeling. Er is voortgebouwd op de lessen en ervaringen uit voorgangers van de SDE+. Dat heeft geresulteerd in de huidige regeling, die door de Europese Commissie als een voorbeeld wordt gesteld voor andere landen. U geeft aan dat, zonder het

Directoraat-generaal Energie, Telecom & Mededinging

Directie Energie en
Duurzaamheid

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres

Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Behandeld door

P.H.J. Silvertant MSc MA

T 070 379 6823

F 070 379 6199

p.silvertant@minez.nl

Ons kenmerk

DGETM-ED / 15031102

Uw kenmerk

15000542 R

verhogen van de voorgenomen budgetten, het aanpassen van de SDE+ regeling als zodanig een geringe impact zal hebben op het behalen van de doelen. Wel doet u suggesties voor specifieke verbeteringen van de regeling. Ik zal achtereenvolgens ingaan op de berekening van de basisbedragen en de werking van het veilingstelsel.

Berekening van de basisbedragen

De SDE+ kent per opwekkingstechniek een zogeheten basisbedrag. Dit is de integrale kostprijs per eenheid energie voor een referentieproject. Het basisbedrag fungeert als een norm voor de subsidie. De basisbedragen worden jaarlijks op basis van onafhankelijk advies vastgesteld. U constateert geen structurele tekortkomingen in het proces waarmee deze basisbedragen worden berekend. Wel beveelt u het opnemen van een informatieverplichting als voorwaarde voor het ontvangen van SDE+ subsidie aan. Een informatieverplichting zou de overheid achteraf in staat stellen de werkelijke kosten voor de bouw van een productie-installatie te berekenen. Daarbij refereert u aan de Duitse situatie. Deze verplichting bestaat in Nederland voor ontvangers van SDE+ die tevens andere steunmaatregelen genoten of zullen genieten. De beleidsregels cumulatietoets steun¹ voorzien erin dat deze projecten één jaar na inbedrijfname hun werkelijke investeringskosten rapporteren, met als doel overstimulering als gevolg van en cumulatie van steunmaatregelen te corrigeren. Deze inzichten waren al, met inachtneming van bedrijfsgevoeligheid, onderdeel van het advies- en consultatietraject voor de totstandkoming van basisbedragen maar de waarde die eraan werd gehecht was beperkt. De werkelijke investeringskosten van in bedrijf genomen projecten zijn slechts ten dele een indicator voor de kosten van nieuw te realiseren projecten. Hierbij kunt u denken aan voortschrijdende innovaties in de ontwikkeling van windturbines en zonnepanelen. Daarom is niet zeker of de inzichten die een volledige informatieverplichting geeft opwegen tegen de resulterende verhoging van de administratieve lasten voor bedrijven. Aangezien de laatste jaren meer projectgegevens beschikbaar zijn gekomen, zullen deze inzichten een belangrijkere rol krijgen. Ik zal nader bezien of het inzicht dat een volledige informatieverplichting voor alle in bedrijf genomen projecten biedt, opweegt tegen de administratieve lasten voor bedrijven.

Doeltreffendheid van het veilingmechanisme

Bij de toedeling van het beschikbare SDE+ subsidiebudget wordt voorrang gegeven aan projecten met het laagste basisbedrag. Dit basisbedrag ligt voor de gehele subsidieperiode vast. Hoe goedkoper de hernieuwbare energieproductie, hoe groter de kans op subsidie. U suggereert om projecten op basis van de onrendabele top te rangschikken: het verschil tussen de kosten en marktwaaarde van hernieuwbare energie. De marktwaaarde van elektriciteit, groen gas en hernieuwbare warmte is namelijk verschillend. Ik kies ervoor om de SDE+ regeling op dit punt ongewijzigd te laten. Dit omwille van de continuïteit in het systeem, de investeringszekerheid voor projectaanvragers en de volgens de AR marginale budgettaire voordelen voor het Rijk. Waar projectaanvragers zelf

¹ Staatscourant 2012, nr. 20221

kunnen sturen op een lage kostprijs, bepaalt de markt de (relatieve) energieprijzen. Bij een hogere volatiliteit van energieprijzen kan dit betekenen dat ieder jaar andere opwekkingstechnieken voorrang krijgen. Dat is geen stabiele basis voor projecten met een lange voorbereidingstijd.

Realisatie van SDE+ projecten

Bij het afgeven van SDE+ beschikkingen wordt rekening gehouden met de maximale subsidiabele energieproductie gedurende de looptijd, vertaald naar de maximale subsidieverplichting die daaruit volgt. In de praktijk blijkt dat een deel van de beschikte projecten alsnog wordt ingetrokken, vertraging oploopt, of minder energie opwekt. U raadt daarom aan om het jaarlijkse SDE+ verplichtingenbudget minder behoedzaam vast te stellen en een zekere mate van 'overboeking' toe te staan door meer subsidieaanvragen goed te keuren dan waar op papier budget voor is.

Ik ben het met u eens dat realistische informatie over de (toekomstige) energieproductie essentieel is voor de beleidskeuzes ten aanzien van de SDE+ en de energiedoelstellingen. Om deze redenen hecht ik grote waarde aan monitoring. Daarover wordt tot in detail gerapporteerd, onder andere in de NEV en de jaarlijkse rapportage hernieuwbare energie van RVO.nl. Op basis van deze gegevens vind ik het voorbarig om voor de gehele looptijd van projecten uit te gaan van structurele onderproductie in de mate (26%) die u aangeeft. Voor de SDE+ projecten geldt dat deze grotendeels nog in de bouwfase zitten. De onderproductie van projecten die wél al energie opwekken kan te wijten zijn aan aanloopp problemen. Dat is een ondernemersrisico waarmee rekening wordt gehouden door de mogelijkheid tot het alsnog benutten van subsidierechten middels extra productie in latere jaren (*banking*). Ik blijf de realisatie van projecten nauwlettend in de gaten houden. Naarmate meer langjarige realisatiegegevens over een groter aantal projecten beschikbaar komen, zal ik deze informatie sterker betrekken in mijn afwegingen.

Bijdrage van de SDE+ aan het doelbereik

In uw rapport gaat u uit van tegenvallende energieproductie door SDE+ projecten. In dat verband doet u aanbevelingen voor aanvullende inspanningen om de doelstellingen van 14 en 16% hernieuwbare energie dichterbij te brengen. Daarbij suggereert u om het budget van de SDE+ te verhogen en de SDE+ vervolgens open te stellen voor extra wind op zee projecten en/of relatief goedkope projecten in het buitenland.

Zoals ik heb aangegeven, acht ik op basis van de huidige stand van zaken het doel van 16% hernieuwbare energie in 2023 haalbaar. Mocht uit de evaluatie van het Energieakkoord in 2016 blijken dat aanvullende maatregelen nodig zijn voor het realiseren van de doelen, dan ben ik het met u eens dat deze maatregelen snel inzetbaar dienen te zijn. Ik heb de Tweede Kamer in mijn reactie op de motie Dik-Faber en Van Tongeren over besteding van SDE+-middelen in het buitenland²

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 239, nr. 184

aangegeven dat ik de nodige voorbereidingen voor projecten in het buitenland niet zal staken. Het daadwerkelijk toepassen van deze optie zal ik niet doen voordat is gebleken dat dit nodig is om de doelstellingen te halen en ik daarover met de Kamer van gedachten heb gewisseld. Dat geldt ook voor een versnelde uitrol van wind op zee.

Ik wil hierbij opmerken dat, zoals ook blijkt uit uw enquête onder ondernemers en potentiële projectaanvragers, de beschikbaarheid van kapitaal in Nederland op dit moment geen belemmerende factor is bij de uitrol. De uitrol van hernieuwbare energie wordt op dit moment meer belemmerd door andere factoren, zoals de ruimtelijke inpassing en het maatschappelijk draagvlak voor windenergie op land.

Lange termijn strategie

Ik onderschrijf uw aanbeveling om de beleidsvoornemens rond de SDE+ in een langetermijnstrategie te plaatsen. In mijn brief aan de Tweede Kamer over aardgasbeleid in Nederland³ heb ik aangekondigd een Energierapport 2015 op te stellen. In het Energierapport 2015 zal ik ingaan op de bredere ontwikkelingen op het terrein van het energiebeleid, zowel in ons land als in de landen om ons heen, en de discussies die daarover worden gevoerd binnen de EU. Dit om uiteindelijk te komen tot een vernieuwing van de integrale visie op ons energiebeleid.

Informatievoorziening over SDE+ aan de Tweede Kamer

In uw rapport concludeert u dat de Tweede Kamer toegang heeft tot een grote hoeveelheid aan gegevens over de SDE+ en haar voorgangers, maar dat er desondanks beperkt zicht is op de bijdrage (hernieuwbare energieproductie) en kosten (subsidie-uitgaven) van de SDE+. U adviseert om de financiële informatie en beleidsinformatie inzichtelijker te relateren aan (tussenschakels op weg naar) de beleidsdoelen.

Financiële informatie

Net zoals voor andere subsidieregelingen geldt, publiceert ik voor de SDE+ jaarlijks het maximale subsidiebudget waarvoor ik verplichtingen aan zal gaan. Voor het lopende jaar 2015 is dit een bedrag van € 3,5 miljard, dat –maximaal– tot uitbetaling komt naar rato van de werkelijke energieproductie gedurende de looptijd van de beschikte projecten. Door uitval, vertraging, onderproductie of hogere energieprijzen kunnen de werkelijke kasuitgaven lager uitvallen. Die balans kan echter pas aan het einde van de looptijd van een project worden opgemaakt. Per jaar wordt een zo getrouw mogelijke inschatting van kasuitgaven gemaakt, op basis van de bekende realisatie- en energieprijsggegevens. Daar zit een vertraging in. De kasreeks is met het opstellen van het Energieakkoord voor de gehele kabinetsperiode vastgelegd en wordt, gezien het langjarige karakter van de regeling, niet herzien. Kasbudget dat niet gebruikt wordt komt immers ten goede van de begrotingsreserve, waaruit vertraagde betalingen of vervangende projecten gefinancierd worden.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 29 023, nr. 176

Ik realiseer mij dat deze wijze van begroten een onduidelijk beeld kan geven van de (jaarlijkse) bijdrage van SDE+ projecten aan hernieuwbare energieproductie en de daaraan verbonden kosten. Ik neem uw aanbevelingen ter harte en zal de Tweede Kamer jaarlijks een overzichtelijk totaalbeeld presenteren van de financiële en beleidsinformatie in de bredere context van het Energieakkoord en de doelstellingen ten aanzien van hernieuwbare energieproductie.

Beleidsinformatie

U beveelt tevens aan om inzichtelijk te maken wat de SDE+ ieder jaar zou moeten opbrengen aan hernieuwbare energieproductie om de doelstellingen voor hernieuwbare energie te behalen. Concreet vraagt u om jaarlijkse tussendoelen voor de SDE+. Met het Energieakkoord zijn echter de doelstellingen van 14% in 2020 en 16% in 2023 overeengekomen, zonder daarbij jaarlijkse tussendoelen te specificeren. Daarnaast vind ik het ook niet verstandig om de langjarige, grootschalige uitrol van hernieuwbare energieopties af te meten aan specifiekere tussendoelen per jaar in aanvulling op de doelen die reeds zijn bepaald. Het doel van de SDE+ regeling is om op een kostenefficiënte wijze de uitrol van hernieuwbare energie te faciliteren. Het aantal projecten dat jaarlijks in aanmerking komt voor subsidie is afhankelijk van vele factoren, zoals de pijplijn van technisch realiseerbare projecten, de ontwikkeling van de kostprijs, ruimtelijke inpassing en financieel en maatschappelijk draagvlak. Het uiteindelijke aandeel hernieuwbare energie dat geproduceerd wordt is daardoor afhankelijk van de successen die op verschillende terreinen binnen het Energieakkoord behaald worden. Wel zal ik het hierboven toegezegde totaalbeeld tevens benutten om de voortgang van SDE+ projecten beter inzichtelijk te maken.

Concluderend

Met het Energieakkoord heeft Nederland haar ambities vastgelegd voor een duurzame energievoorziening. Ik verwacht dat Nederland de komende jaren de vruchten plukt van de maatregelen die reeds in gang zijn gezet, maar ook de komende jaren zijn nog grote stappen te maken. Uw waardevolle conclusies en aanbevelingen over de SDE+ regeling, als belangrijkste instrument om deze transitie waar te maken, komen daarom op een belangrijk moment.

Hoogachtend,



H.G.J. Kamp
Minister van Economische Zaken