

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1845

Vragen van het lid **Thijssen** (PvdA) aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over *het bericht «Windparken veel rendabeler dan de overheid vooraf inschat»* (ingezonden 5 januari 2022).

Antwoord van Minister **Jetten** (Klimaat en Energie) (ontvangen 24 februari 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1786.

Vraag 1

Kent u het bericht «Windparken veel rendabeler dan de overheid vooraf inschat»?¹

Antwoord 1

Ja, ik ken dit bericht.

Vraag 2

Hoe beoordeelt u de conclusie van het onderzoek dat bijna alle wind-op-landprojecten te veel subsidie krijgen?

Antwoord 2

Het kabinet streeft naar kosteneffectieve uitrol van CO₂-reducerende technieken, waaronder windenergie op land. Daarom is de SDE+(+) erop gericht om de onrendabele top van wind-op-landprojecten af te dekken en overstimulering zoveel mogelijk te beperken. Zoals het aangehaalde onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) benoemt, is er daarbij een afruil tussen het realiseren van kosteneffectiviteit en doeltreffendheid. Een hogere mate van kosteneffectiviteit vertaalt zich in een lager doelbereik en andersom.

De SDE++-subsidieregeling is daarom zo ontworpen dat het merendeel van de projecten in een bepaalde categorie de businesscase rond kan krijgen. Dit betekent dat een deel van de projecten in potentie aanspraak kan maken op een subsidiebedrag dat hoger ligt dan het benodigde subsidiebedrag en voor een (kleiner) deel van de projecten het berekende subsidiebedrag in potentie te laag is.

¹ Economisch Statistische Berichten, 21 december 2021 (<https://esb.nu/esb/20069198/windparken-veel-rendabeler-dan-de-overheid-vooraf-inschat#:~:text=De%20Rijksoverheid%20verstrekt%20subsidies%20voor,regio%20op%20100%20meter%20hoogte.>)

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) baseert de openstelling van de subsidieregeling op onafhankelijke adviezen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), dat ieder jaar op basis van de meest actuele informatie de subsidiebedragen opnieuw berekent. Op de jaarlijkse adviezen van PBL vindt ook een externe review plaats door een onafhankelijk binnen- of buitenlands onderzoeksbureau. In de SDE++ wordt daarnaast een aantal maatregelen genomen om overwinsten tegen te gaan. Voorbeelden hiervan zijn de mogelijkheid en de concurrentieprikkels om voor een lager subsidiebedrag in te dienen, de gefaseerde openstelling van de regeling en differentiatie in categorieën. Hierdoor sluit de subsidie zo goed mogelijk aan op de daadwerkelijke subsidiebehoefte. Ondanks alle waarborgen, is het binnen een generieke regeling als de SDE++ mogelijk dat sommige partijen overwinsten maken.

Uit het onderzoek van de RUG komt ook naar voren dat er in potentie overstimulering kan plaatsvinden. Het afleiden van de werkelijke mate van overstimulering is echter niet goed mogelijk, omdat in het onderzoek van de RUG onder andere niet gekeken is naar de werkelijke investeringskosten van een project, noch naar de werkelijke onderhouds- en bedrijfskosten van de met de SDE-regeling ondersteunde projecten. In de lopende evaluatie van de SDE+ wordt dit punt daarom nader onderzocht. Ik zal uw Kamer zo spoedig mogelijk over de uitkomsten van de evaluatie informeren.

Vraag 3

Hoe beoordeelt u de conclusie van het onderzoek dat investeerders in wind-op-landprojecten gemiddeld een rendement op eigen vermogen behalen van 47 procent per jaar?

Antwoord 3

Ik vind het percentage van 47% rendement op eigen vermogen dat in het onderzoek wordt genoemd hoog. Als dat rendement inderdaad gemiddeld het geval zou zijn, dan acht ik dat onwenselijk. Ik verwacht echter dat de daadwerkelijk behaalde rendementen gemiddeld lager uitvallen dan de onderzoekers van de RUG stellen. Dit omdat de SDE++ zo vormgegeven is dat het merendeel van de projecten de businesscase voldoende (maar niet te veel) sluitend kan maken, en de subsidiebedragen op basis van dit uitgangspunt vastgesteld worden. Met maatwerk zouden eventuele overwinsten verder kunnen worden ingeperkt, maar zouden de uitvoeringskosten vele malen hoger zijn.

Dit neemt niet weg dat ik de in het onderzoek gepresenteerde schatting van de overwinsten hoog vind. De lopende onafhankelijke evaluatie van de SDE+ besteedt veel aandacht aan de doelmatigheid van de regeling en analyseert ook expliciet de mogelijkheid tot overwinsten. Ik verwacht de uitkomsten van deze evaluatie op korte termijn naar uw Kamer te kunnen sturen. Daarnaast zal PBL in het aankomende eindadvies voor de SDE++ 2022 opnieuw op basis van de meest recente informatie basisbedragen adviseren die zo goed mogelijk aansluiten bij de daadwerkelijke subsidiebehoefte van projecten. PBL hanteert in het eindadvies voor de SDE++ een rendement op eigen vermogen van 11% voor windprojecten. Dit is een marktconform rendement dat volgens PBL nodig is voor projecten om rendabel te zijn. Uit dit rendement op eigen vermogen dienen tevens nog andere kostenposten gedekt te worden, onder andere afsluitprovisies, participatiekosten en voorbereidingskosten (bijvoorbeeld kosten van geologisch onderzoek, haalbaarheidsstudies of vergunningen), die niet in het investeringsbedrag verwerkt zijn. Het uiteindelijke rendement op eigen vermogen zal voor een gemiddeld project dus nog lager uitvallen dan 11%, na aftrek van deze kosten.

PBL ging eerder uit van een hoger rendement op eigen vermogen van windprojecten, namelijk 12%. Vanaf 2021 is dit percentage naar beneden bijgesteld, omdat uit een consultatie van banken door PBL bleek dat dit percentage als ruim werd gezien door financiers. De onderzoekers van de RUG stellen onder andere dat het wenselijk is om te rekenen met een hoger aandeel vreemd vermogen, om het rendement zo verder te verlagen. PBL geeft in het eindadvies voor de SDE++ van 2021 aan dat het aanpassen van de verhouding vreemd en eigen vermogen niet wenselijk is voor windprojecten. Het verhogen van het aandeel vreemd vermogen heeft namelijk een veel grotere impact op de financieringskosten van een project dan een aanpassing van het rendement op eigen vermogen van 12% naar 11%. Vanwege de

onzekerheid in de opbrengsten van windturbines volstaat de aanpassing van het rendement op eigen vermogen om de subsidiebedragen passend te maken. In dit percentage van 11% blijft zoals vermeld een substantiële risico-opslag inbegrepen ter dekking van de voorbereidingskosten, participatiekosten en afsluitprovisies van windenergieprojecten die niet als kasstroom kunnen worden meegenomen in de investeringskosten. Het uiteindelijke rendement op eigen vermogen zal dus gemiddeld lager uitvallen dan 11%.

Vraag 4

Zou u het ook volstrekt onacceptabel vinden als er gemiddeld dergelijke hoge winsten worden geboekt op gesubsidieerde projecten?

Antwoord 4

Ja. Zoals gesteld in het antwoord op vraag 3 vind ik de aangehaalde schatting in het artikel erg hoog. Het onafhankelijke onderzoeksbureau dat de evaluatie van de SDE+-regeling uitvoert, is mede daarom verzocht expliciet naar overwinsten bij SDE-projecten te kijken. Als de uitkomsten van deze evaluatie daartoe aanleiding geven zal ik waar mogelijk stappen zetten om overwinsten verder te beperken, waarbij ik ook de doeltreffendheid van de regeling meeweeg. Ik wacht daarnaast eerst het eindadvies van PBL voor de SDE++ van 2022 af, waarna ik dat advies mee zal wegen in de komende openstellingsronde.

Vraag 5

Welk winstpercentage op eigen vermogen bij wind-op-landprojecten acht u redelijk?

Antwoord 5

PBL adviseert EZK over de bedragen in de SDE++. Daarbij bepaalt PBL op basis van interne en externe expertise een toepasselijk rendement op eigen vermogen voor wind-op-landprojecten. In het adviestraject van PBL aan EZK wordt hierover ook de markt geconsulteerd. Zoals eerder aangegeven in het antwoord op vraag 3 heb ik mij voor de openstellingsronde van 2021 gebaseerd op het PBL-advies dat een rendement op eigen vermogen van 11% hanteert voor windprojecten. Dat percentage is vorig jaar toepasselijk geacht voor de openstellingsronde van 2021 en is daarom overgenomen in de vaststelling van de basisbedragen voor de regeling van 2021.

Vraag 6

Deelt u de mening dat dit onderzoek in ieder geval aanleiding geeft om zelf onderzoek te (laten) doen naar eventuele oversubsidiëring bij duurzame energieprojecten? Is het mogelijk om daarbij naar werkelijk gerealiseerde kosten en baten te kijken?

Antwoord 6

Ja. Zoals aangegeven vind ik de schatting van de mogelijke overwinsten bij wind-op-landprojecten die in het artikel worden gemaakt hoog. Daarom is in 2021 besloten in de evaluatie van de SDE+-regeling expliciet onderzoek te laten doen naar mogelijke overwinsten bij SDE+-projecten over de periode 2011–2020. Het onafhankelijk onderzoeksbureau dat de evaluatie uitvoert heeft in dat kader ook gesproken met een van de twee auteurs van het aangehaalde artikel, op basis van een eerdere publicatie over dit onderwerp. In de evaluatie wordt gerekend met de meest betrouwbare en gedetailleerde informatie die beschikbaar is. Veelal zal de data op projectniveau gebaseerd zijn op de exploitatieberekeningen van projecten, waar ook het aangehaalde onderzoek mee rekent. Naast de analyse van mogelijke overwinsten zal de evaluatie ook de Nederlandse subsidiebedragen vergelijken met de subsidiebedragen voor windprojecten in ons omringende landen en zal ze kijken naar de verwachte rendementen van projecten. Zo zal een compleet beeld ontstaan van de werkelijke mate van de eventuele overstimulering, indien die generiek aanwezig is. Ik verwacht de uitkomsten van deze evaluatie op korte termijn naar uw Kamer te kunnen sturen.

Vraag 7

Is het mogelijk om in de bepaling van het basisbedrag binnen de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) relevante factoren als windsnelheid en windturbinehoogte preciezer mee te nemen, teneinde overwinsten te beperken?

Antwoord 7

Op dit moment wordt binnen de SDE++ op verschillende manieren aan differentiatie gedaan binnen de categorie voor wind-op-land. Zo zijn er aparte categorieën voor windturbines op land, op een dijk en in een meer. Op land worden twee categorieën gehanteerd: windturbines met en zonder hoogtebeperking. Ook wordt op gemeentelijk niveau gedifferentieerd naar windsnelheid. Aan de differentiatie van de windsnelheid in de SDE++ ligt onderzoek van het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) ten grondslag. Er is in het najaar van 2020 gezien of de windsnelheid specifiek, bijvoorbeeld projectspecifiek, bepaald kan worden. Dit zou echter leiden tot grote risico's op fouten in de regelgeving en een disproportionele uitvoeringslast. Omdat de windsnelheid slechts één van de relevante parameters voor het subsidiebedrag is, is besloten uit te blijven gaan van het gemeenteniveau.

Vraag 8

Bent u bereid om, zoals de onderzoekers bepleiten, binnen de SDE++ een projectspecifiek subsidiebedrag aan te bieden op basis van een schatting van de projectspecifieke draaiuren? Klopt het dat dit relatief eenvoudig is omdat deze informatie reeds beschikbaar is?

Antwoord 8

Op dit moment worden de subsidiebedragen in de SDE++ generiek bepaald per categorie, op basis van gefundeerde aannames en uitgangspunten. In de SDE++ worden jaarlijks duizenden aanvragen gedaan in totaal. Projectspectifieke bepaling van het subsidiebedrag zou een enorme, onwerkbare uitvoeringslast met zich meebrengen. Daarom wordt met verschillende differentiaties binnen categorieën gewerkt, zoals toegelicht in antwoord 7, om de verstrekte subsidies zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de subsidiebehoefte van projectcategorieën. Zoals gezegd in het antwoord op vraag 7 is het in ieder geval niet mogelijk om per project de specifieke gemiddelde windsnelheid op die locatie te bepalen. In de evaluatie van de SDE+ zal het onderzoeksbureau kort ingaan op de mogelijkheid en knelpunten bij het projectspecifiek bepalen van bedragen in de SDE++.

Vraag 9

Deelt u de mening dat omwonenden van wind-op-landprojecten altijd moeten meeprofiten, ook als zij geen kapitaal kunnen inleggen? Zo ja, hoe gaat u hiervoor zorgen?

Antwoord 9

Het kabinet hecht sterk aan lokale eigendom en betrokkenheid. In het Klimaatakkoord is daarom afgesproken dat voor grootschalige opwek van hernieuwbare elektriciteit op land gestreefd wordt naar 50% eigendom van de lokale omgeving. Hierbij dient opgemerkt te worden dat investeren in een windproject ondernemerschap is. Dat vergt mee-investeren en daarbij loopt de investeerder risico. Het streven voor de eigendomsverhouding is een algemeen streven voor 2030. De bedragen die hiermee gemoeid zijn kunnen verschillen per project en per investeerder. Windparken houden zich aan de NWEA-gedragscode waardoor er standaard 40 tot 50 cent per MW wordt afgedragen aan het gebiedsfonds. Het meeprofiten van de omgeving van windprojecten is geen primair doel van de SDE++. Binnen de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE), die ook windprojecten faciliteert, is het lokale aspect juist een voorwaarde voor subsidie. Deze regeling verschilt dan ook in opzet en aanvraagvereisten van de SDE++.

Vraag 10

Hoe kijkt u aan tegen een verplichting om een deel van de winst van een wind-op-landproject te delen met de omgeving?

Antwoord 10

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 9 is draagvlak bij hernieuwbare energieprojecten belangrijk. Mede daarom is in het Klimaatakkoord het streven naar 50% eigendom van de lokale omgeving vastgelegd. Zoals gemeld in het antwoord op vraag 2 probeer ik de SDE++ zo vorm te geven dat de regeling bijdraagt aan een kosteneffectieve energietransitie en tegelijkertijd overwinsten zoveel mogelijk worden vermeden. Een verplichting om een deel van de winst van windprojecten te delen met de omgeving is in de praktijk niet goed uitvoerbaar, ook omdat het meenemen van de lokale omgeving om maatwerk vraagt. Ik vertrouw erop dat de gemaakte afspraken in het Klimaatakkoord waarnaar ik eerder verwees, zorg zullen dragen voor voldoende participatie en eigendom van de lokale omgeving.