

Vergaderjaar 2000–2001

25 276

Actieprogramma Duurzame energie 1997–2000

Nr. 8

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN DE MINISTER
VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 oktober 2000

Zonne-energie is een duurzame en schone bron van energie. Elektriciteit uit zonlicht (fotovoltaïsche energie, ook wel afgekort tot «PV») vormt daarom een belangrijke optie voor de toekomstige elektriciteitsproductie. Hoewel de markt voor PV al enige tijd met bijna 30% per jaar groeit is de absolute vraag naar PV nog klein. De belangrijkste reden hiervoor is dat de prijs van PV nog hoog is. Langzamerhand ontgroeit PV echter de kinderschoenen. Via onderzoeksprogramma's en praktijkexperimenten is inmiddels ruime ervaring opgedaan met verschillende toepassingen met PV. In Nederland zijn de afgelopen jaren met (financiële) ondersteuning vanuit Novemprogramma's verschillende projecten gerealiseerd. Deze projecten hadden de volgende doelen: praktijkervaring opdoen met PV-systemen in de gebouwde omgeving, de verbetering van de prijs-prestatieverhouding van PV-systemen en ondersteuning van PV-techniekontwikkeling. Wereldwijd zijn bedrijven de laatste jaren aanzienlijk meer gaan investeren in de productie van PV. Nieuwe technologieën met nieuwe commerciële mogelijkheden dienen zich daarom aan. In een aantal toonaangevende landen op het gebied van PV (Japan, Verenigde Staten en Duitsland) zijn recentelijk stimuleringsprogramma's geïntroduceerd die op termijn moeten resulteren in een doorbraak van PV. Onlangs is bijvoorbeeld in Duitsland een wettelijke regeling in werking getreden dat energiebedrijven verplicht om 99 Pfennig (circa f 1,10) per kWh terug te leveren aan aanbieders van zonnestroom. Ook bij de Nederlandse consument constateren wij een toenemende populariteit van groene elektriciteit (elektriciteit uit duurzame energie) en zonne-energie. Energiebedrijven spelen hier op in door met een percentage zonnestroom in hun groene elektriciteit naar buiten te treden.

Mede in het licht van deze ontwikkelingen heeft de Tweede Kamer in het najaar van 1999 ons gevraagd om de toepassing van PV in de gebouwde omgeving extra te stimuleren [motie De Graaf, Kamerstukken II 1999–2000, 26 800, nr. 23 en motie Van den Akker Kamerstukken II 1999–2000,

26 603, nr. 10]. In reactie op deze moties heeft het Kabinet een op deze wens toegesneden plan van aanpak toegezegd.

Wij zijn ons met de Tweede Kamer bewust dat de kansen die er momenteel liggen om een extra stimulans te geven aan PV moeten worden benut. Naast aandacht voor techniekontwikkeling en bouwkundige inpassing zal het PV-beleid in toenemende mate in het teken staan van breed-schalige toepassing en marktintroductie, met name in de gebouwde omgeving. Hiermee treden we in het PV-beleid een nieuwe fase in. In de voor u liggende brief wordt uiteengezet op welke wijze het Kabinet hier de komende tijd invulling aan wil geven.

Stimulering van PV via de Regulerende EnergieBelasting

De Regulerende EnergieBelasting (REB) op fossiele energiedragers zal in 2001 verder worden verhoogd. Onder voorbehoud van goedkeuring door de Europese Commissie zal het nihil-tarief voor duurzame energie in 2001 onverkort worden gehandhaafd, terwijl de tarieven voor de zogenoemde afdrachtkorting voor duurzame energie worden verhoogd. Daarmee kan de prijs van duurzame energie voor de eindverbruiker worden verlaagd en kan daardoor de vraag worden bevorderd. Voor consumenten die zelf PV plaatsen is het voordeel via de REB in 2001 ruim 15 cent per kWh. Voor PV-systemen die leveren aan het landelijke elektriciteitsnet en waarvan groene stroom wordt verkocht is het voordeel in 2001 ruim 20 cent per kWh.

Zoals in het Belastingplan 2001 staat aangekondigd zal voor de onderbouwing van de aard en omvang van de stimulering van duurzame energie via de REB voor de periode vanaf 2002 en verder nader onderzoek worden verricht. Daarin zullen onder andere de effecten van de beoogde (versnelde) liberalisering van de markt voor duurzame energie per 2001 en van de introductie van een systeem van groencertificaten worden meegenomen. Verder zal nog worden bekeken of het wenselijk en nuttig is om in dit onderzoek tevens aandacht te besteden aan een mogelijke differentiatie van de REB 36o faciliteit. Dit zou kunnen betekenen dat aan kansrijke, maar nu nog «dure» duurzame energie opties, zoals PV, meer REB 36o terugleververgoeding wordt toegekend dan aan «goedkope» duurzame energie opties zoals biomassa. Zoals in het Energierapport 1999 staat aangekondigd streven wij er daarom naar om per begin 2001, tegelijk met het vrijmaken van de energiemarkt voor duurzame energie, een systeem van groencertificaten in te voeren.

Generieke subsidie van PV aan huishoudens en woningcorporaties

Initiatieven voor projecten met zonnepanelen werden tot nu toe voornamelijk ondersteund via het Besluit Subsidies Energieprogramma's (BSE). Onder andere het Solaris-project van Greenpeace, het project Nieuwland in Amersfoort, het project Stad van de Zon in Heerhugowaard-Alkmaar-Langedijk en diverse initiatieven van energiebedrijven zijn ondersteund vanuit de BSE. Deze projecten hadden als kenmerk dat er meestal sprake was van één aanvrager met één subsidieverzoek waarbij per project relatief grote aantallen zonnepanelen tegelijk werden gerealiseerd. Deze projecten werden ondersteund omdat er een leereffect te bereiken was, bijvoorbeeld met betrekking tot technologie-ontwikkeling en de bouwtechnische inpassing van PV-systemen. Naast overheidssteuning vanuit de BSE kregen veel projecten financiële ondersteuning van de energiebedrijven in het kader van het Milieuactieplan (MAP). Omdat het MAP mede in verband met de liberalisering van de energiemarkt na 2000 niet zal worden verlengd en vanuit de verschillende experimentprojecten

die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden met PV-systemen door marktpartijen veel kennis is opgedaan, achten wij de tijd rijp om de stimulering van PV uit te breiden tot individuele initiatiefnemers, zoals huishoudens en woningcorporaties. Hiermee wordt de basis gelegd voor een meer grootschalige toepassing van PV in de woningbouw. Om deze doorbraak te realiseren hebben wij aansluiting gezocht bij de Regeling energiepremies. Via de Regeling energiepremies kunnen huishoudens en woningcorporaties bij de aanschaf van energiezuinige apparaten en energiebesparende voorzieningen een subsidie (de energiepremie) verkrijgen van hun energiebedrijf. Het energiebedrijf kort zijn afdracht aan geïnde REB met uitgekeerde energiepremies. De stimulering van PV via de Regeling energiepremies biedt verschillende voordelen. Het bestaande en bij de burger reeds bekende loket voor energiezuinige apparaten en energiebesparende voorzienende energiebedrijven – wordt hiermee ook het loket voor duurzame – energievoorzieningen in de woning. Via een generieke subsidie als de energiepremie kan tevens een veel groter deel van de huishoudens op een laagdrempelige wijze profiteren van de subsidiemogelijkheden voor PV. Op dit moment vindt nog onderzoek plaats naar de gewenste subsidiehoogte in de energiepremie. Hierbij wordt voor 2001 gedacht aan een subsidiebedrag tussen de f 500,- en f 750,- per paneel. Tezamen met de stimulering vanuit de REB zou een subsidiehoogte in de energiepremie van deze omvang voor de aanschaf van PV-panelen een financiële stimulans betekenen die vergelijkbaar wordt met de stimulering van PV in Duitsland.

De hiervoor benodigde wijziging van de Wet belastingen op milieu-grondslag is opgenomen in het Belastingplan 2001. Het is de bedoeling dat de uitvoeringsregeling (met de energiepremielijst) dit najaar zal worden aangepast, zodat subsidiëring van PV voor huishoudens en woningcorporaties naar verwachting per 1 januari 2001 mogelijk zal zijn. Deze subsidiëring wordt bekostigd uit de f 200 miljoen aan extra fiscale middelen, die door het Kabinet in het Belastingplan 2001 voor de stimulering van duurzame energie en warmte-krachtkoppeling (WKK) zijn uitgetrokken.

De Regeling energiepremies richt zich momenteel op de eigenaren van bestaande woningen. Indien bij nieuwbouwwoningen energiebesparende voorzieningen worden getroffen komt men niet in aanmerking voor een energiepremie. Hiervoor is gekozen omdat de EnergiePrestatieNorm (EPN) als onderdeel van het Bouwbesluit bouwers reeds de verplichting oplegt energiezuinig te bouwen. De EPN leidt er in de praktijk tot nu toe echter niet toe dat duurzame energievoorzieningen, waaronder PV, op grote schaal worden toegepast bij nieuwbouwwoningen. De verklaring hiervoor is dat de EPN een prestatie-eis is en er geen middelen worden voorgeschreven. Bouwers kiezen in hun streven naar kostenreductie er veelal eerder voor om (goedkopere) energiebesparende voorzieningen te treffen om de vereiste norm te halen, dan de duurdere duurzame energievoorzieningen. De toepassing van duurzame energievoorzieningen is in de nieuwbouw echter veelal eenvoudiger te realiseren dan in de bestaande bouw. Om daadwerkelijk te komen tot een doorbraak van de toepassing van PV zullen ook huishoudens en corporaties die een nieuwbouwwoning met een duurzame energievoorziening kopen per 1 januari 2001 in aanmerking komen voor een energiepremie voor die voorzieningen. Deze optie wordt thans onderzocht waarbij met name uitvoeringstechnische aspecten nog nader moeten worden uitgewerkt.

Om ook de bouwende partijen te stimuleren om PV toe te passen is het, naast de stimulering van de vraagzijde via de energiepremie aan consumenten, ook wenselijk een directe stimulans te introduceren voor deze partijen. Dit is nu niet mogelijk via de Regeling energiepremies omdat de regeling immers in het leven is geroepen om bij burgers geïnde

REB-gelden terug te sluizen naar diezelfde burger indien een energiebesparende of duurzame energie-investering wordt getroffen. Het subsidiëren van bouwers van nieuwbouwwoningen via de Regeling energiepremies zou het doorsluizen van REB-gelden aan «niet-burgers» inhouden. Wij zullen alternatieve stimuleringsmogelijkheden met de bouwpartijen en projectontwikkelaars bespreken in het kader van een nieuw af te sluiten PV-convenant.

Afspraken om de afzet van PV via de vraagzijde in de gebouwde omgeving te stimuleren

Nu we voor de uitdaging staan om PV op een meer grootschalige wijze toe te passen is het van belang dat marktpartijen aan de vraagzijde in de gebouwde omgeving (woningcorporaties, particuliere verhuurders, projectontwikkelaars) worden gestimuleerd PV toe te passen. Naast het uitbreiden van de subsidiemogelijkheden wordt daarom bekeken of met de betrokken partijen op vrijwillige basis prestatie-afspraken kunnen worden gemaakt over de toepassing van PV. Zo wordt er naar gestreefd om met Aedes (de koepelorganisatie voor woningcorporaties) en de VNG in een zogenaamd Nationaal Akkoord Wonen afspraken te maken op het terrein van het bouwen en wonen in de sociale verhuursector. Een onderdeel van het Nationaal Akkoord Wonen vormt wat ons betreft een afspraak met de ondertekenende partijen om bij tenminste de helft van de nieuw te bouwen woningen in de sociale sector zonne-energiesystemen toe te passen.

Om te bevorderen dat een akkoord op nationaal niveau tot uitvoering komt op lokaal en regionaal niveau, willen wij tevens afspreken dat Aedes en de VNG daartoe gezamenlijk handreikingen bieden aan hun leden. De woningcorporaties worden bij de uitvoering van deze afspraken financieel ondersteund vanuit de Regeling energiepremies. Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan de motie Van Gent [Kamerstukken II 1998–1999, 26 200, nr. 22] waarin wordt verzocht om de toepassing van zonne-energie in de sociale woningbouw te stimuleren.

Naast afspraken met de partners in de sociale verhuursector wordt momenteel bekeken of met belangrijke partners in de particuliere sector woningbouw afspraken kunnen worden gemaakt over duurzaam bouwen. De uitvoering van het Beleidsprogramma Duurzaam bouwen 2000–2004 zal hierin centraal staan. Daarbij zal ook het stimuleren van zonne-energie onderwerp van bespreking zijn.

In de motie Van den Akker wordt verzocht om bij de herijking van de huidige VINEX-contracten en bij het afsluiten van VINAC-contracten met contractpartners af te spreken dat minimaal 50% van de te bouwen woningen wordt voorzien van zonne-energiesystemen ondersteund met extra subsidie. Wij geven er de voorkeur aan om in de eerder genoemde afspraken met partners in de sociale en particuliere verhuursector en in een nieuw af te sluiten PV-convenant afspraken te maken om de toepassing van PV te stimuleren. De ijkking van VINEX en de herijking van VINAC vormen ons inziens namelijk een minder geschikt kader voor dergelijke afspraken. Deze (her)ijking van VINEX/VINAC bevatten vooral programma-afspraken op hoofdlijnen. Een uitvoeringsafpraak over de toepassing van PV zou hierin niet goed passen. Indien blijkt dat een substantiële uitbreiding van de subsidiemogelijkheden voor PV en vrijwillige prestatie-afspraken met partijen aan de vraagzijde niet voldoende zijn om de toepassing van PV op een aanzienlijk hoger niveau te brengen, zal worden bekeken of de toepassing van zonne-energiesystemen moet worden opgenomen in bouwregelgeving.

Stimulering van PV via subsidie aan bedrijven

Bedrijven die investeren in PV profiteren reeds enkele jaren van een fiscale stimulering via de Energie-InvesteringsAftrek (EIA) en Re regeling voor vrije afschrijving van milieu-investeringen (VAMIL). Per 1 januari 2001 gaat de fiscale aftrek van de EIA omhoog tot 55% en komt het totale voordeel van EIA en VAMIL tezamen uit op bijna 25% van de netto investering. Het netto steunniveau kan voor MKB-ondernemers die onder het hoge inkomstenbelastingtarief vallen overigens substantieel hoger zijn. Ondanks de verhoging van het fiscale voordeel via de EIA zal PV voor de meeste bedrijven echter nog een te dure optie blijven. Om investeringen in PV voor het bedrijfsleven in zijn algemeenheid aantrekkelijker te maken zal de rentabiliteit van PV voor bedrijven nog aanzienlijk moeten worden verbeterd, veel forser dan bij de toepassing van PV in de gebouwde omgeving. Dat is de reden waarom wij eerst sterk willen inzetten op het stimuleren van PV in de gebouwde omgeving, maar wel zodanig dat in ieder geval de voorlopers bij de bedrijven ook baat hebben bij de ingezette instrumenten. De weg die we gekozen hebben voor de gebouwde omgeving zal vanwege het schaalvoordeel ook voor bedrijven positief uitpakken, al zal het nog wat langer duren voordat bedrijven op grotere schaal PV gaan installeren.

In algemene zin zou een verdere verbetering van de rentabiliteit van PV voor bedrijven de komende jaren kunnen worden gerealiseerd aan de investeringskant, bij voorbeeld met een subsidieregeling, of aan de «output» kant door middel van beïnvloeding van de stroomprijs. Voor een aantal bedrijven vormt de hoge prijs van PV overigens geen beletsel om er nu al in te investeren. Deze bedrijven zien PV als een technologie met bijzonder milieuvriendelijke uitstraling en maken hier gebruik van ten behoeve van hun imago. Wij verwachten dat de komende jaren meer bedrijven dit voorbeeld zullen volgen.

Rijkshuisvesting

Op verzoek van de departementen en Hoge Colleges van Staat organiseert de Rijksgebouwendienst de collectieve inkoop van elektriciteit voor een deel van het rijksgebouwenbestand. Dit gebeurt in het kader van de liberalisering van de energiemarkt. In dit project wordt nadrukkelijk de optie van inkoop van groene elektriciteit meegenomen. De departementen of de daaronder ressorterende diensten blijven, met in achtneming van de collectief af te spreken contractvoorwaarden, *overigens* zelf de elektriciteit inkopen en besluiten daarbij ook over de *eventuele* inkoop van groene elektriciteit. Negen departementen zijn inmiddels overgegaan op groene elektriciteit. Ook de Tweede Kamer neemt thans groene elektriciteit af. In welke mate het rijk als totaal groene elektriciteit zal (kunnen) afnemen zal tegen het eind van 2001 blijken. Op basis van de wensen van departementen wordt bekeken of met energiebedrijven specifieke afspraken kunnen worden gemaakt over het aandeel PV in groene elektriciteit.

In zeven nieuwbouwprojecten bij (regionale) rijksgebouwen zijn de afgelopen periode PV-panelen in het ontwerp opgenomen. Twee nieuwbouwprojecten waarbij PV-panelen worden toegepast zijn in voorbereiding. Het op een goede wijze opnemen van PV-panelen in het architectonisch concept en in de energievoorziening is vanzelfsprekend bij nieuwbouw minder gecompliceerd dan in een bestaande situatie. Het eerste project waarbij op een bestaand rijksgebouw PV-panelen zijn geplaatst betreft de hoofdzetel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De aanbesteding voor de plaatsing van een aanzienlijke oppervlakte aan PV-panelen op de hoofdzetel van het ministerie van VROM is thans in voorbereiding. Voor de plaatsing van PV-panelen op de overige hoofdzetels van ministeries is een haalbaarheidsonderzoek gestart. Het gaat

daarbij om de technische, economische en architectonische aspecten van toepassing van PV-panelen.

PV Convenant

De rijksoverheid en de belangrijkste marktpartijen op het gebied van PV (energiebedrijven, PV-producenten, bouwbedrijven) hebben in 1997 een convenant afgesloten waarin de afspraak is gemaakt om zich in te spannen om eind 2000 een vermogen van 7,7 MWp (circa 80 000 zonnepanelen) aan PV opgesteld te krijgen. Deze doelstelling is inmiddels ruimschoots gerealiseerd. Samen met de andere convenantpartijen zijn wij dan ook zeer tevreden over de wijze waarop in het zogenaamde «PV-platform» (de overleggroep van het convenant) wordt samengewerkt. Inmiddels zijn de convenantpartijen en enkele nieuwe toetreders bezig met de voorbereiding van een nieuw convenant met een looptijd tot 2007. De doelstelling van dit nieuwe convenant zal ambitieus zijn. Indicatief wordt bijvoorbeeld gesproken over een doelstelling van circa 250 MWp (circa 2,5 miljoen zonnepanelen) in 2007. Het nieuwe convenant zal naar verwachting eind dit jaar worden gesloten. Gezien het hoge ambitieniveau en de grotere (financiële) belangen van het convenant zullen de onderhandelingen die hieraan voorafgaan een grote inspanning vergen. Bovendien is er een kans dat het convenant genotificeerd moet worden bij de Europese Commissie.

PV in perspectief

Wij verwachten met de voorgestelde beleidsintensivering dat PV de komende jaren op een aanzienlijk grotere schaal zal worden gaan toegepast, met name in de gebouwde omgeving. Op termijn moet dit resulteren in een marktconforme doorbraak van PV. Dit is een ontwikkeling die ook op mondiaal niveau gesignaleerd wordt. De laatste jaren groeit de mondiale PV-markt met bijna 30% per jaar. In Nederland zal dat groeipercentage de komende jaren als gevolg van het geïntensiveerde beleid naar verwachting nog hoger liggen. Een grotere vraag naar PV zal een positieve invloed hebben op de PV-techniekontwikkeling. De huidige PV-technologie van «duur» multikristallijn silicium zal naar verwachting binnen 5 tot 10 jaar vervangen worden door nieuwere (zgn. dunne film) technologieën met hogere rendementen en een lagere kostprijs. Een stroomprijs van PV van circa 50 cent per kWh (momenteel ligt dat op circa 135 cent per kWh) zal binnen circa 10 jaar binnen bereik zijn. Voordat het zover is zal nog veel research en ontwikkeling moeten plaatsvinden. Daarnaast zullen fabrikanten van PV door opschaling van hun productielijnen ook een prijsdaling per eenheid kunnen realiseren. De hiervoor benodigde hoge investeringen zullen echter alleen worden gedaan bij een gezonde vraagontwikkeling. Gezien het grote aantal initiatieven om PV te stimuleren, ook internationaal, verwachten wij dat deze vraagontwikkeling zich definitief zal doorzetten.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

J. W. Remkes

De Minister van Economische Zaken,

A. Jorritsma-Lebbink