

Vergaderjaar 2000–2001

26 898

Energierapport 1999

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 oktober 2000

Met mijn brief van 14 april 2000 (Kamerstukken 11, 1999–2000, 26 898 en 26 603, nr. 23) heb ik onder andere aangegeven hoe het kabinet zal omgaan met een aantal moties op het gebied van Warmte Kracht Koppeling (WKK).

De moties zijn ingediend tijdens en na het VAO over het Energierapport op 22 maart 2000: 26 898 nr. 14 (Vos), 26 898 nr. 18 (Van den Akker), 26 898 nr. 21 (De Boer, Van den Akker, Klein Molenkamp en Van Walsem) en motie Blaauw en Van den Akker, 26 463, nr. 86.

De moties betreffen aanvullende maatregelen ten opzichte van de stimuleringsfaciliteiten voor WKK zoals genoemd in het Energierapport.

In mijn brief van 14 april jl. heb ik aangegeven te zullen bezien welke maatregelen het meeste perspectief bieden en kort na de zomer een beeld te geven van te voeren beleid.

Ik heb gestreefd naar een evenwichtig pakket van maatregelen voor zowel bestaande als nieuwe WKK met inachtneming van randvoorwaarden in het kader van het «level playing field» voor energie. De maatregelen betreffen:

- Verhoging van de EIA aftrek voor alle investeringen naar 55%. Hiervoor is 80 mln. beschikbaar in het kader van de positieve prikkels.
- Vrijstelling van REB voor het eigen gebruik van WKK stroom voor bestaande en nieuwe WKK, ook na omvorming van de Brandstoffenbelasting (BSB). De betekenis van de bestaande vrijstelling van REB neemt hiermee met ca. f 20 mln. toe.
- Een afdrachtskorting voor bestaande en nieuwe WKK. Voor elke kWh die WKK netto aan het net levert, ontvangt de exploitant 0,5 cent. Hiervoor is ca. f 130 mln. beschikbaar.
- Dte heeft onderzocht of het kostenvoordeel van WKK via de tarieven wordt doorgegeven. Dte kondigt enkele maatregelen aan.
- Onderzoek naar de mogelijkheden van een stimuleringsbeleid op basis van de werkelijke CO₂ prestatie van diverse besparingsopties.

In het navolgende ga ik nader in op de achtergronden van dit pakket, de randvoorwaarden bij enkele onderdelen en het effect op basis van modelberekeningen.

- Ontwikkeling van WKK

Mede als gevolg van het stimuleringsbeleid heeft de ontwikkeling van WKK de afgelopen jaren een sterke groei doorgemaakt. Het opgesteld WKK vermogen is sinds het begin van de jaren '90 verdubbeld tot ruim 8000 MW op dit moment. Dat is ca. 40% van het totaal opgesteld vermogen. Afhankelijk van scenarioveronderstellingen werd een substantiële doorgroei van het WKK vermogen voorzien. Bij veronderstellingen uit het scenario Global Competition zou in 2010 een WKK vermogen van 15 000 MW operationeel zijn. Voor de goede orde teken ik hierbij aan dat de huidige markt niet beantwoordt aan deze veronderstellingen.

- Bestaande stimulering

Op dit moment bestaat de fiscale stimulering van WKK o.a. uit de Energie Investeringsaftrek/Vamil (in 1999 ca. 25 mln.) en de vrijstelling van REB voor het eigen gebruik van elektriciteit uit WKK. Daarnaast wordt WKK gestimuleerd met middelen uit het CO₂ reductieplan. Voorts geldt voor het ingezette aardgas een vrijstelling van REB. Deze vrijstelling geldt ter voorkoming van dubbele belasting aangezien de aan het net geleverde elektriciteit immers in beginsel is belast. De door WKK geleverde warmte wordt niet belast met REB of BSB.

Betrekkelijk recente maatregelen zijn het afschaffen van de vermogensgrens voor WKK installaties in de Vamil-lijst, de vervroegde vrijmaking van beschermde afnemers waardoor WKK installaties daaraan eerder kunnen leveren en de omzetting van de heffingsvrije voet in de REB in een belastingvermindering per elektriciteitsaansluiting, waarmee restwarmtelevering aan woningen een impuls krijgt.

- Vooruitzichten bij bestaand beleid

Het korte- en middellange termijn perspectief op de bouw van zowel conventionele centrales als voor WKK is de afgelopen 2 jaar aanmerkelijk gewijzigd. De huidige elektriciteitsprijzen zijn mede als gevolg van overcapaciteit en import lager dan hetgeen in het GC scenario is aangenomen. Dit heeft een nadelige invloed op de in GC veronderstelde mogelijkheden voor WKK.

Als gevolg daarvan, soms in combinatie met herziening van tariefsystemen voor gas en elektriciteit, zijn marktpartijen terughoudend. Aangezien niet zeker is of de milieuvoordelen van WKK blijvend in de marktprijs van WKK-elektriciteit tot uitdrukking zullen komen, wacht men in het algemeen op meer zekerheden over de rentabiliteit van investeringen. Dit geldt eveneens voor vervanging van bestaande WKK in situaties waarbij de exploitatie op dit moment onvoldoende rendabel is.

ECN heeft de toekomstige ontwikkeling van WKK voor 2010 verkend aan de hand van enkele scenario's. Een eerste studie zond ik u als achtergrond bij het Energierapport met brief van 25 november 1999 (Kamerstukken 11, 99/00 26 898, nr. 2). Daaruit komt naar voren dat bij een voor WKK ongunstige marktontwikkeling rekening moet worden gehouden met een WKK vermogen in 2010 van 4900–6800 MW, een achteruitgang ten opzichte van 1999.

Op basis van daarna beschikbaar gekomen informatie van Dte over tarieven en prijzen voor transport en andere diensten heeft ECN een actualisatie uitgevoerd, waarbij tevens rekening is gehouden met de REB

tarieven 2000 en 2001. Deze studie zond ik u met brief van 11 februari 2000 (Kamerstukken 11, 99/00 26 898, nr. 3). Hoewel deze studie een flinke verbetering van de mogelijkheden voor WKK toont, blijft een duidelijke groei achterwege.

- Beleidskaders

De twee kaders van waaruit WKK moet worden beschouwd, zijn de liberalisering van met name de elektriciteitsmarkt en de beleidsdoelstellingen voor energiebesparing en CO₂ reductie.

In de hoedanigheid van elektriciteitsproducent dient een WKK installatie te worden behandeld als elk andere deelnemer aan het economisch verkeer. Dit betekent dat ook WKK onderhevig is aan marktomstandigheden en op basis van eigen prestaties op de markt de concurrentie dient aan te gaan. Vanuit een oogpunt van energiebesparing kan echter aan de door WKK geproduceerde elektriciteit een milieuverdienste worden toegekend. Indien deze kwaliteit onvoldoende in de marktprijs tot uitdrukking komt is er aanleiding om stimuleringsbeleid te overwegen.

Ik ben van mening dat in het huidige perspectief de toepassing en verdere ontwikkeling van WKK ondersteuning verdient. Immers, WKK blijft als besparingsoptie in technische zin ook in de nabije toekomst een methode waarmee een bijdrage kan worden geleverd aan het klimaat- en energiebesparingsbeleid.

Dit laat onverlet dat de toepassing van WKK naar mijn mening een middel blijft en geen doel op zichzelf. Ik wijs in dit verband op het Actieprogramma Energiebesparing en de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, waarin een scala aan maatregelen is opgenomen om de doelstellingen binnen bereik te brengen.

Extra stimulering van WKK dient een generiek karakter te hebben en qua kosteneffectiviteit verdedigbaar te zijn. Voorts vereist de kwaliteit van WKK-installaties vanuit een oogpunt van energiebesparing/CO₂ reductie en het zogenaamde free rider effect aandacht. Ondanks de ongunstige marktpositie van WKK in algemene zin blijven immers rendabele toepassingen in deelmarkten aanwezig. Tenslotte wil en moet ik oog houden voor ontwikkelingen in Europees verband, zoals het in wording zijnde nieuwe milieusteunkader.

- Beleidsontwikkeling

Naar mijn mening moet het toekomstige stimuleringsbeleid nauwer aansluiting zoeken bij de daadwerkelijke CO₂ prestatie van diverse technieken of toepassingen. Een techniekovertijgende benadering past ook beter in een vrije markt.

In samenwerking met marktpartijen zal ik nagaan of een prestatie-index mogelijkheden biedt voor zo'n toekomstig stimuleringsbeleid.

Organisaties zoals EnergieNed, VNO-NCW en VEMW hebben laten weten voorstander te zijn van een dergelijke aanpak. Ook de motie Blaauw/Van den Akker (systeem van «blauw-certificaten») grijpt hierop aan. Een dergelijk systeem zal overigens gezwaluwstaart moeten worden met initiatieven op nationaal en Europees nivo inzake verhandelbaarheid van CO₂ rechten/reducties.

Gezien de wenselijkheid om op korte termijn stimuleringsmaatregelen te treffen voor nieuwe WKK en de instandhouding van bestaande WKK toepassingen, wil ik echter niet wachten op de uitkomsten daarvan.

- Stimuleringspakket WKK

Gelet op het eerdergenoemde beleidskader heb ik gestreefd naar een evenwichtig, generiek en samenhangend pakket, waarvan zowel bestaande als nieuwe WKK installaties van uiteenlopende omvang (gasmotoren, STEG's) en toepassingsgebied (kleinschalige en grootschalige warmtedistributie, stoomproductie) als beheersvorm (privaatbeheer, beheer door een «energiebedrijf» en joint ventures) kunnen profiteren. Het navolgende stimuleringspakket komt tegemoet aan de actuele behoefte aan extra ondersteuning van WKK.

Het stimuleringspakket bestaat uit de volgende onderdelen.

- Energie Investerings Aftrek

Voor nieuwe installaties staan momenteel de EIA en de Vamil open. De EIA bedraagt 40% voor investeringen in een kalenderjaar van meer dan 503 000. Dit komt – los van het voordeel van de Vamil – neer op een netto subsidie van 14%.

De EIA zal met ingang van 2001 worden verhoogd tot 55%. Dit geldt voor alle nieuwe investeringen in energiebesparing die in aanmerking komen voor energie-investeringsaftrek. Dit betekent derhalve naast een extra stimulering van investeringen in WKK, ook een extra impuls voor andere besparingstechnieken. Hiervoor is een extra budget van 80 mln. beschikbaar.

- Vrijstelling van REB

Zoals aangekondigd in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid zal de Brandstofbelasting (BSB) voor elektriciteitsopwekking worden omgezet van een inputheffing in een outputheffing. Ik heb onderzocht of deze omvorming kan worden aangegrepen als instrument voor de stimulering van WKK. Dit heeft geleid tot het volgende besluit. Voorzover de inrichting waarvan de WKK-installatie deel uitmaakt de met de WKK opgewekte elektriciteit direct zelf gebruikt, zal voor deze elektriciteit de verhoging van de REB als gevolg van de genoemde omvorming niet worden doorgevoerd. De bestaande vrijstelling voor eigen gebruik van elektriciteit uit een WKK installatie zal ook voor de onderhavige verhoging van de REB gelden. Hiermee is een bedrag gemoeid van ca. f 20 mln. Het belang van de bestaande vrijstelling neemt overigens eveneens toe als gevolg van de in het Regeerakkoord overeengekomen verhoging van de REB.

- Afdrachtskorting REB

Ik heb onderzocht of aan de door WKK installaties aan het net geleverde elektriciteit een extra waardering kan worden verstrekt in de vorm van een zogenaamde afdrachtskorting zoals momenteel voor duurzame energie bestaat. Van verschillende zijden is hierop aangedrongen. Hoewel WKK installaties gezien de benodigde inzet van fossiele brandstof (veelal gas) niet als duurzame energie kunnen worden gekwalificeerd, heb ik gemeend de mogelijkheid van een afdrachtskorting niettemin te benutten ter stimulering van WKK.

Ik heb besloten om een afdrachtskorting in het leven te roepen van vooralsnog 0,5 cent per kWh voor WKK installaties die voldoen aan een rendementseis. In afwachting van nader vast te stellen rendements- en/of prestatiecriteria zal het rendement voor WKK installaties zoals genoemd in artikel 36a, eerste lid, onderdeel g van de Wet belastingen op milieu-grondslag wordt gestroomlijnd met de rendementseis die in het kader van de EIA en Vamil wordt gesteld.

De afdrachtskorting is beperkt tot 200 GWh netto aan het net geleverd per inrichting. Dit correspondeert met een middelgrote WKK installatie. Bij de

omvang van de afdrachtskorting en de beperking tot 200 GWh is een evenwicht gezocht tussen budgettaire begrenzingsen, het feit dat in eerste instantie vooral bestaande WKK installaties van de afdrachtskorting zullen profiteren en de relatief gunstige rentabiliteit van grootschalige WKK ten opzichte van kleinschalige WKK.

Zowel vormgeving van de afdrachtskorting als de voorgestelde maximering zullen periodiek worden gezien aan de hand van de uitkomsten van het monitoringprogramma en de feitelijk reacties van marktpartijen op het stimuleringspakket.

Voor deze faciliteit is in 2001 een budget beschikbaar van ca. f 130 mln.

– Onderzoek nettarieven

Ik heb Dte verzocht om na te gaan of de voordelen van WKK voldoende tot uitdrukking komen in de nettarieven.

Dte heeft mij met brief van 4 augustus 2000 laten weten dat zij een aantal initiatieven zal nemen. Netbeheerders zal worden verzocht een toepassingskader te ontwerpen voor een vergoeding van uitgespaarde netkosten. Voorts wordt de tarievenscode gewijzigd en een tarief voor reservestelling ingevoerd. Tenslotte wordt de Systeemcode gewijzigd en wordt – na afloop van het protocol – de inkoop van regel- en reservevermogen grotendeels verrekend via programmaverantwoordelijkheid.

• Effect van het beleidspakket

ECN heeft op mijn verzoek een eerste indicatie gegeven van de effecten die van het pakket maatregelen mogen worden verwacht. Uitgaande van een voor WKK relatief ongunstige marktontwikkeling komt ECN tot het volgende resultaat:

- Ten opzichte van de februaristudie van ECN een toename van het WKK vermogen met 1300–2000 MW in 2010 en een CO₂ reductie van 1–2 Mton.
- Ten opzichte van de ECN studie van oktober 1999 een toename van 2500–4200 MW (2–3 Mton CO₂).

Evenals uit de eerdere studies van ECN blijkt ook uit deze verkenning dat de toekomstmogelijkheden voor WKK sterk afhankelijk zijn van marktcondities en scenarioveronderstellingen.

• Monitoring

De kosteneffectiviteit van de maatregelen blijft voortdurend aandacht vergen. Omdat reeds 40% van het opgesteld vermogen bestaat uit WKK-eenheden, gaat nieuwe WKK in toenemende mate met zichzelf in competitie. Het effect van een afnemende meeropbrengst zal zich temeer sterker doen gaan gelden vanwege de voortschrijdende verbetering van het rendement van gescheiden opwekking.

Toetsing van scenarioveronderstellingen aan de daadwerkelijke marktsituatie is gewenst, evenals aan de ontwikkeling van de overcapaciteit welke overigens door de bouw van additioneel WKK vermogen kan toenemen. Een monitoringprogramma is onlangs van start gegaan.

Concluderend: In aanmerking genomen het belang van WKK en het belang van een marktconforme en kosteneffectieve overheidsstimulering doet het beschreven beleidspakket naar mijn mening aan beide recht. De extra stimulering beschouw ik qua uitvoeringsvorm als een noodzakelijke maar in beginsel tijdelijke opstap naar een stimuleringsbeleid dat – afhankelijk van de mogelijkheden – sterker geënt kan worden op de CO₂ reductieprestatie van de diverse opties.

De stimulering van WKK zal periodiek worden gezien in samenhang met actuele marktontwikkelingen. Ik heb er vertrouwen in dat het huidige pakket bij de nu gehanteerde veronderstellingen een forse stimulans zal betekenen.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink