

Tussenevaluatie Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie

**Ministerie van Economische Zaken
Augustus 2004**

Inhoudsopgave

1	Opzet en reikwijdte	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Twee systemen.....	4
1.3	Opbouw rapport.....	6
2	Uitvoering.....	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Administratieve lasten.....	7
2.3	Gehanteerde termijnen voor het afgeven van een beschikking	8
2.4	Uitvoerdersketen.....	9
2.5	Ontheffingen op grond van artikel 72m, derde lid van de Elektriciteitswet 1998 10	
2.5.1	Renovatie en volledige vervanging	10
2.5.2	Verloren gegaan.....	11
2.6	Gebruik van niet in nieuwstaat verkerende materialen (onder andere reeds eerder gebruikt materiaal)	11
2.7	Ontheffing voordat daadwerkelijke renovatie of uitbreiding heeft plaatsgevonden.....	12
3	Zekerheid	14
3.1	Inleiding	14
3.2	Voortzetten subsidie bij overdracht van de installatie	14
3.3	Datum ingang MEP-periode.....	15
3.3.1	Bestaande installatie	15
3.3.2	Nieuwbouw	16
3.4	Timing bekend maken nieuwe subsidiebedragen	18
3.5	Samenloop met andere regelingen	18
3.5.1	Artikel 36i Energiebelasting.....	18
3.5.2	Cumulatie andere subsidieregelingen, waaronder het CO2-reductieplan....	19
3.6	Wettelijke bepalingen.....	19
3.6.1	Voorschot systematiek/definitieve vaststelling MEP-subsidie	20
3.6.2	Verplichting tot 10 jaar produceren (art. 72u, tweede lid Elektriciteitswet 1998)	20
3.6.3	Typeringen biomassa.....	21
4	Wind op land.....	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Het binnen 10 jaar bereiken van de bovengrens van 18.000 vollasturen.....	24
4.2.1	Ad 1: aanscherpen bestaande MEP-regeling.....	24
4.2.2	Ad 2: post-MEP introduceren.....	26
4.3	Technisch/energetisch suboptimale molens	27
4.4	Subsidiebedragberekening	28
5	Biomassa.....	30

5.1	Grootschalige biomassa.....	30
5.2	Kleinschalige biomassa.....	32
5.2.1	Klein aandeel biomassa in de WKK-installatie	32
5.2.2	Bio-WKK.....	33
5.2.3	Ombouw van een WKK installatie naar een biomassa-installatie	33
6	Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's).....	35
7	Subsidiebedrag-berekening.....	38

1 Opzet en reikwijdte

1.1 Inleiding

Op 1 juli 2003 is de regelgeving ter stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie (de MEP) van kracht geworden, bij wijziging van de Elektriciteitswet 1998. Al bij de besluitvorming rond de MEP kwamen vragen aan de orde die op dat moment nog niet goed te beantwoorden waren, o.a. bij gebrek aan praktijkervaring. Mede daarom is aan de Tweede Kamer en aan betrokkenen toegezegd al snel, medio 2004, met een eerste evaluatie te komen. Dit rapport bevat de uitkomsten van deze evaluatie.

De reikwijdte van een evaluatie snel na het van kracht worden van de regelgeving kan niet anders dan beperkt zijn. De hoofddoelstelling van de MEP (het stimuleren van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie in Nederland) en de hoofdstrategie om die te bereiken (het verminderen van de onrendabele top bij investering in en/of exploitatie van optiecategorieën door middel van generieke financiële ondersteuning) staan nu dan ook niet ter discussie. De aandacht richt zich nu vooral op uitvoeringsaspecten en op enige beleidsmatige witte vlekken. In 2005 zal een evaluatie plaatsvinden van het beleid gericht op de bevordering van duurzame energie in het licht van de doelstellingen.

De tussenevaluatie van de MEP is uitgevoerd door een projectteam bestaande uit ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken. Een externe evaluatie, zoals gebruikelijk voor financiële beleidsinstrumenten nadat een aantal jaren ervaring is opgedaan, was in dit geval nog niet opportuun. Er is voor gekozen om veelvuldig te overleggen met diverse betrokkenen (uitvoerders, marktpartijen, kennisinstellingen) om zo scherp mogelijk zicht te krijgen op de verbetermogelijkheden binnen de MEP. Het is de uitdaging om bij het verder vormgeven van de MEP een goed evenwicht te vinden tussen de verschillende belangen, niet alleen vanuit de optiek van het beleid, maar ook vanuit de optiek van het veld.

1.2 Twee systemen

De MEP valt uiteen in twee hoofdstromen, die qua filosofie van elkaar verschillen.

Bij de MEP-WKK is het uitgangspunt voor het beleid dat het in principe mogelijk moet blijven WKK-installaties te exploiteren. De exploitatie moet dus, rekening houdend met het algemene instrumentarium, voor marktpartijen voldoende rendabel kunnen zijn. Gegeven het feit dat onder de huidige marktomstandigheden voor WKK-installaties dit niet het geval is, is besloten om met de MEP de mogelijkheid te creëren om tijdelijk de exploitatie financieel te ondersteunen. De goedkeuring van de Europese Commissie voor

de WKK-subsidie geldt tot en met 31 december 2005. Elk jaar wordt in het licht van de dan geldende marktomstandigheden, van het beschikbare budget en van de beleidsmatige prioriteiten bekeken of en in welke mate de financiële ondersteuning moet worden gecontinueerd. De vorm waarin dat gebeurt is met ingang van 1 juli van dit jaar fundamenteel herzien door de introductie van de CO₂-index. Voor bijsturing van de MEP-WKK in het kader van deze tussenevaluatie zijn mede gezien deze recente wijziging onvoldoende gronden aanwezig. Wel is er aandacht voor de uitvoering.

Bij de MEP voor duurzaam opgewekte elektriciteit is het uitgangspunt dat investeringen door marktpartijen in de meeste duurzame energie opties mede gezien de onrendabele exploitatie (ver) achter zouden blijven bij het beleidsmatig gewenste niveau. Een vorm van financiële ondersteuning die voldoende zekerheid biedt aan investeerders op het moment dat zij voor de investeringsbeslissing staan is daarom essentieel. Het sterke punt van de MEP, zo bleek ook bij de consultaties in het kader van de tussenevaluatie, is dat ze die zekerheid biedt: waar nodig wordt dat nog verder aangescherpt. Door de structuur van de MEP kan de ondersteuning ook op een kosteneffectieve manier worden geboden. De categorie-indeling met per categorie een op de specifieke kenmerken toegesneden onrendabele top- en subsidiebedragberekening die bovendien periodiek wordt herzien maakt het mogelijk om goed te sturen op een adequaat steunniveau, ook uit optiek van de subsidiegever.

Zowel voor de MEP-WKK als voor de MEP voor duurzaam opgewekte elektriciteit geldt dat aan de uitvoering lasten zijn verbonden, zowel voor de aanvrager als voor de verstrekker. Dat is onvermijdelijk, omdat dat voortvloeit uit de wens om niet meer subsidie te geven dan nodig is en om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Uiteraard blijft het geboden om te zoeken naar mogelijkheden om de uitvoeringslast te beperken.

De tussenevaluatie is niet in de laatste plaats bedoeld om enige beleidsmatige problemen rond de bestaande MEP tot een oplossing te brengen. Dit rapport gaat in op de belangrijkste wijzigingen in de regelgeving die daaruit voortvloeien. Het gaat om de vollasturesystematiek bij wind, de langjarige zekerheid bij grootschalige biomassa en de rendementseis bij de afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Daarnaast worden diverse kwesties aan de orde gesteld waar niet direct een beleidswijziging uit voortvloeit.

Aanpassingen in de wet- en regelgeving dienen in voorkomende gevallen aan de Europese Commissie ter goedkeuring te worden voorgelegd voordat zij kunnen worden ingevoerd. Het tijdpad van implementatie van de voorgestelde wijzigingen is derhalve mede afhankelijk van deze goedkeuring en van de mogelijke opmerkingen van de Europese Commissie bij de voorgestelde wijzigingen.

Deze tussenevaluatie is gericht op de toekomst. Dat betekent dat de voorgestelde acties vooral van belang zijn voor nieuwe investeringen. Dat betekent ook dat er niet nogmaals

aandacht is geschonken aan de onvermijdelijke overgangsproblemen die gepaard gingen met de introductie van dit nieuwe instrument ter vervanging van de fiscale stimulering.

1.3 Opbouw rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt gestart met verschillende uitvoeringsvraagstukken, zoals een uiteenzetting van de administratieve lasten die met de MEP gemoeid zijn, de ontheffingensystematiek en de uitvoerdersketen. In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan de zekerheid die de MEP biedt en aan de maatregelen die voorgesteld worden om de zekerheid verder te verbeteren. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de vollasturenproblematiek bij wind en wordt in hoofdstuk 5 aandacht besteed aan langjarige zekerheid voor biomassa. Tenslotte gaat hoofdstuk 6 in op AVI's en wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de subsidie bedragberekening.

2 Uitvoering

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op verschillende aspecten van de uitvoering van de MEP, zoals administratieve lasten, de uitvoerdersketen en de ontheffingensystematiek.

Bij de uitvoering van de MEP zijn verschillende uitvoeringsinstanties betrokken. De beheerder van het landelijk hoogspanningsnet (TenneT) heeft in de wet verschillende taken opgedragen gekregen die te maken hebben met de duurzame elektriciteitsmarkt en WKK in Nederland. Voor deze taken heeft de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet twee dochterorganisaties opgericht: CertiQ en EnerQ. CertiQ is belast met het uitgeven van certificaten¹, zowel voor installaties die duurzame elektriciteit opwekken, als voor installaties die door middel van een WKK-installatie elektriciteit opwekken. EnerQ werkt nauw samen met CertiQ. EnerQ keert subsidie uit op grond van de door CertiQ afgegeven certificaten. In deze evaluatie is, wanneer gesproken wordt over de taken van de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet, steeds gesproken over de taken van CertiQ respectievelijk EnerQ. De taakverdeling tussen CertiQ en EnerQ is een zaak van TenneT en de dochters zelf; in de wet zijn deze taken opgedragen aan TenneT.

De aanvragen voor ontheffingen worden behandeld door een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken: SenterNovem. Daarnaast heeft ook de regionale netbeheerder een taak: de netbeheerder geeft de verklaring af waarin wordt aangegeven of een installatie een WKK-installatie is of een installatie die duurzame elektriciteit opwekt.

2.2 Administratieve lasten

In het eerste jaar van de uitvoering van de MEP is de administratieve druk door de aanvragende marktpartijen als hoog ervaren. Daarbij wordt vooral gedoeld op de administratieve handelingen die samenhangen met de aanmelding.

Exploitanten van WKK-installaties moeten elk jaar opnieuw een aanvraag doen voor MEP-subsidie. Hiervoor moeten elk jaar opnieuw dezelfde gegevens ingediend worden, bijvoorbeeld uittreksels van de Kamer van Koophandel. EnerQ onderzoekt de mogelijkheid van een verdere verbetering van de aanvraagprocedures binnen de kaders die de Elektriciteitswet 1998 en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) stellen. EnerQ ontwikkelt op dit moment een vereenvoudigde procedure voor terugkerende aanvragen en

¹ Garanties van oorsprong, certificaten voor klimaatneutrale elektriciteit en certificaten voor WKK

voor exploitanten met meerdere installaties. Het is de bedoeling dat men voor de WKK-aanvragen voor 2005 gebruik kan maken van deze vereenvoudigde procedure.

Voor duurzame elektriciteit hoeft men slechts eenmaal een aanvraag te doen voor dezelfde installatie. Voor de bestaande duurzame energie-installaties zijn de aanvragen al ingediend en er is er dan ook geen sprake meer van een probleem.

Een aandachtspunt is dat marktpartijen aangeven dat er sprake is van veel duplicatiewerk: dezelfde gegevens moeten zowel naar EnerQ als naar SenterNovem en CertiQ gestuurd worden. SenterNovem vraagt echter in geval van een verzoek om ontheffing duidelijk andere gegevens dan EnerQ. In overleg met EnerQ is bijvoorbeeld in vroeg stadium al besloten dat SenterNovem geen onderzoek doet naar de datum van ingebruikname, zodat er geen dubbel werk wordt verricht. Wel bestaat de kans dat voor de aanvraag van de MEP en voor de EIA dezelfde gegevens moeten worden aangeleverd. Omdat het hier twee verschillende subsidieregelingen betreft, is stroomlijning hier niet mogelijk. Het aanvraagformulier zal zowel bij EnerQ als bij SenterNovem altijd moeten worden ingevuld, omdat de gegevens van aanvrager bij de uitvoeringsinstantie bekend moeten zijn.

Tussen CertiQ en EnerQ wordt wel gebruik gemaakt van dezelfde informatie. Echter, in een aantal gevallen moet de aanvrager toch bepaalde informatie nog bij EnerQ indienen, omdat de aanvraag aan bepaalde vereisten moet voldoen en EnerQ de aanvraag als uitgangspunt moet nemen bij de toekenning van subsidie. Het aanvullen met bepaalde gegevens die binnen de organisatie toch al voorhanden zijn, is bestuursrechtelijk niet (altijd) toegestaan en de uitvoerders moeten hiermee zorgvuldig omgaan. EnerQ en CertiQ hebben aangegeven dat ze kritisch zullen kijken naar mogelijke overlappen in informatieaanvraag.

De administratieve lasten hebben dus vooral te maken gehad met de aanlooperperiode, waarin zeer veel informatie moest worden opgestuurd en verwerkt. Alle partijen, zowel aanvragers als uitvoerende instanties moesten nog ervaring opdoen met de werking van de MEP. Uitvoerders hebben in die periode vaak het zekere voor het onzekere genomen, wat kan hebben geleid tot relatief zware procedures. Nu de MEP de aanlooperperiode voorbij is, is de verwachting dat de administratieve lasten zullen afnemen.

2.3 Gehanteerde termijnen voor het afgeven van een beschikking

EnerQ hanteert de wettelijke termijnen voor de tijd tussen aanvraag en beschikking zoals genoemd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ingevolge artikel 4:13 Awb moet een beschikking worden gegeven binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. De redelijke termijn is in ieder geval verstreken na acht weken, tenzij binnen deze acht weken aan de aanvrager wordt medegedeeld wanneer de beslissing op de aanvraag wél

wordt genomen (artikel 4:14 Awb). Dit moet wederom een redelijke termijn zijn: in de regel acht weken, maar deze termijn kan – gemotiveerd - ook langer zijn. Eind 2003 heeft EnerQ een hausse aan aanvragen ontvangen. EnerQ heeft daarom de termijn van 8 weken reeds bij de ontvangstbevestiging verlengd met 8 weken. Het is voorgekomen dat aanvragers niet alle benodigde informatie hebben toegestuurd. EnerQ doet dan een verzoek tot extra informatie. De termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort gedurende de periode dat de aanvrager verzocht is zijn aanvraag aan te vullen (artikel 4:15 Awb).

Er is geen aanleiding op dit terrein met wijzigingsvoorstellen te komen.

2.4 Uitvoedersketen

Verklaring voor duurzame elektriciteit of WKK-energie

De netbeheerder heeft de wettelijke taak op verzoek van de exploitant een verklaring af te geven dat de installatie duurzame elektriciteit (groenverklaring) levert of WKK-energie (blauwverklaring). Deze verklaring wordt naar de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet gestuurd en gebruikt om certificaten af te geven.

De netbeheerder voert naar aanleiding van het verzoek een administratieve toets uit.

Voor de afgifte van een blauw- of groenverklaring maakt de netbeheerder gebruik van gegevens van een gecertificeerd meetbedrijf. Dit meetbedrijf moet verklaren dat een adequate meetinrichting aanwezig is: die is vereist om ook over het eigen verbruik MEP te kunnen krijgen. In sommige gevallen voldoet de meetinrichting niet aan de vereisten uit de meetcode. Het meetbedrijf geeft in zo'n geval geen verklaring af. Als gevolg hiervan geeft de netbeheerder dan ook geen verklaring af, of wijst de aanvraag af. In feite zijn producent en/of netbeheerder in deze situatie in overtreding; de meetcode stelt al enkele jaren eisen aan deze meetinrichtingen. Het is aan de DTe hier toezicht op te houden.

Tijdigheid

De nieuwe ministeriële regeling voor WKK in verband met de CO₂-index² bevat bepalingen over de aanlevering van meetgegevens. Deze gegevens moeten twee maanden na afloop van een kwartaal worden ingediend. Deze periode is nodig omdat bij deze metingen ook brandstoffen en warmte wordt meegenomen. Voor de gasmotorinstallaties waar alleen sprake is van het meten van elektriciteit zal een 10-dagen termijn verplicht worden gesteld. Dit kan gebeuren door wijziging van de meetcode of door wijziging van de ministeriële regeling.

² Wijziging van drie regelingen inzake Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie, Stc 2004, nr. 126, pagina 12

De problemen die zich voordeden in de uitvoeringsketen betroffen over het algemeen overgangsproblemen. In een uitvoerdersoverleg voor WKK, waar marktpartijen, de uitvoeringsinstanties en het Ministerie in vertegenwoordigd zijn, zijn diverse problemen constructief opgepakt en opgelost.

Dubbele controle?

EnerQ heeft als zelfstandig bestuursorgaan een eigen verantwoordelijkheid voor het verstrekken van een subsidie op de juiste gronden. Om dit te kunnen doen vindt toetsing op juistheid plaats van de door de aanvrager verstrekte gegevens. Enkele producenten vinden dat EnerQ te ver gaat in het vragen naar informatie. Zij zijn van mening dat EnerQ niet de reeds door de netbeheerders uitgevoerde analyse opnieuw moet doen. Zeker waar de wettelijke taak van de netbeheerder is omschreven als het uitvoeren van een administratieve toets, is een uitvoeriger toets door EnerQ in complexe gevallen zeker zinvol. Het financiële belang van de subsidie in deze grotere, complexe gevallen rechtvaardigt dit. In overleg met de uitvoerders van de regeling en de producenten, is besloten deze toets op een meer transparante wijze uit te voeren. Overigens geldt dat het toestaan van een kleine hoeveelheid biomassa in WKK-installaties (zie paragraaf 5.2.1) de oorzaak van veel dubbele controles uit het verleden zal wegnemen.

2.5 Ontheffingen op grond van artikel 72m, derde lid van de Elektriciteitswet 1998

In artikel 72 m, tweede lid van de wet is opgenomen dat er geen subsidie wordt verstrekt indien voor dezelfde productie-installatie reeds eerder MEP-subsidie is verstrekt, dan wel dat de productie-installatie wordt vervangen door een soortgelijke productie-installatie met dezelfde aansluiting of gevestigd op dezelfde locatie. Hierop zijn op grond van artikel 72 m, derde lid van de wet, drie uitzonderingen mogelijk: het oprichten van een geheel nieuwe productie-installatie nadat de eerdere verloren is gegaan, het ingrijpend renoveren van een productie-installatie waarvoor reeds eerder subsidie is verkregen en tenslotte het ingrijpend uitbreiden van een productie-installatie waar reeds eerder MEP voor is ontvangen.

2.5.1 Renovatie en volledige vervanging

Artikel 72 m lid 3, onder b van de wet maakt het mogelijk een ontheffing te verkrijgen wanneer men een productie-installatie ingrijpend heeft gerenoveerd. Er bestaat in dit verband onduidelijkheid over het verschil tussen renovatie en volledige vervanging.

Volledige vervanging van oud door nieuw is niet apart in wetgeving gedefinieerd, zodat ook in dat geval een ontheffing wordt aangevraagd, waarbij aangesloten wordt bij bepalingen over renovatie en uitbreiding. Volledige vervanging wordt nu beschouwd als renovatie in de meest verregaande vorm. Uit artikel 72m lid 2 blijkt dat, als al eerder MEP verleend is, het niet de bedoeling is nogmaals MEP te geven voor nieuwe

gelijksoortige installaties op dezelfde plek met dezelfde aansluiting, behalve wanneer de eerdere verloren is gegaan. Dat verloren gaan duidt op extern onheil en niet een actie van belanghebbende zelf. Het is wenselijk dat ook voor nieuwe (eventueel gelijksoortige) installaties op dezelfde locatie dan wel met dezelfde aansluiting nogmaals subsidie kan worden verleend. Investerings na afloop van de technisch/economische levensduur van oude installaties komen de vernieuwing van het productiepark ten goede. Het expliciet opnemen van een extra categorie in artikel 72m, derde lid in de wet waardoor ook voor volledige vervanging een ontheffing kan worden verkregen, leidt ertoe dat er op dezelfde locatie weer een nieuwe installatie kan worden geplaatst. Het is noodzakelijk in alle gevallen waar sprake is van volledige vervanging van oud door nieuw een ontheffing verplicht te stellen voordat men in aanmerking komt voor een nieuwe subsidieperiode van 10 jaar. Hiervoor dient artikel 72 m, derde lid aangepast te worden. Door een ontheffing verplicht te stellen voordat subsidie kan worden aangevraagd is goede controle mogelijk op het juiste gebruik van de wet. Het gaat immers om veel geld. Zo wordt voorkomen dat door een mogelijk grijs gebied tussen renovatie en volledige vervanging onduidelijkheid kan ontstaan over de van toepassing zijnde categorie. Het verplicht stellen van een ontheffing is minder belastend als het voorstel van paragraaf 2.7 van kracht wordt. Het onderscheid tussen renovatie en volledige vervanging wordt belangrijker als er een apart MEP-subsidie bedrag voor renovatie komt.

Renovatie kan gepaard gaan met lagere investeringskosten dan de oprichting van een nieuwe installatie of dan volledige vervanging van een oude door een nieuwe installatie. Als uit monitoringsresultaten zou blijken dat er aanleiding toe bestaat ligt de introductie van een apart (lager) subsidie bedrag voor renovatie in de rede. SenterNovem is al bezig te werken aan de opzet van een goede monitoring.

2.5.2 *Verloren gegaan*

Op basis van artikel 72 m van de wet kan ontheffing worden verkregen voor een nieuwe installatie, indien de oude installatie verloren is gegaan. Dit artikel was noodzakelijk om mogelijk te maken dat voor een nieuwe installatie, op dezelfde locatie, opnieuw 10 jaar MEP-subsidie kan worden verkregen. Door het in de wet opnemen van subsidiëring bij volledige vervanging is de ontheffingsmogelijkheid voor verloren gaan overbodig. Deze categorie kan dan ook uit de wet worden geschrapt.

2.6 **Gebruik van niet in nieuwstaat verkerende materialen (onder andere reeds eerder gebruikt materiaal)**

In de onrendabele topberekening wordt uitgegaan van het gebruik van nieuwe materialen. Wanneer uit monitoringsgegevens zou blijken dat bij de oprichting van nieuwe installaties, bij renovatie, volledige vervanging of uitbreiding van installaties veelvuldig gebruik wordt gemaakt van niet nieuwe materialen, dan zal te zijner tijd besloten worden ofwel een apart subsidiebedrag hiervoor vast te stellen, ofwel niet nieuwe materialen uit

te sluiten van MEP-subsidie. Dit laatste is echter, vanwege de vele haken en ogen bij het opstellen van een goede definitie, uitvoeringstechnisch ingewikkeld.

2.7 Ontheffing voordat daadwerkelijke renovatie of uitbreiding heeft plaatsgevonden

Momenteel is vereist dat de installatie daadwerkelijk is gerenoveerd of uitgebreid, alvorens een ontheffing te kunnen verkrijgen die noodzakelijk is om voor subsidie in aanmerking te komen. Om aan de vereisten voor het verkrijgen van een ontheffing te voldoen heeft de producent te maken met hoge investeringskosten voor renovatie of uitbreiding. Producenten willen graag vroegtijdig duidelijkheid en hebben daarom gevraagd de wet zodanig te wijzigen dat de mogelijkheid wordt geïntroduceerd een ontheffing te verkrijgen, voordat de installatie daadwerkelijk is gerenoveerd of uitgebreid. Dit is ondermeer noodzakelijk voor het verkrijgen van bankgaranties.

Inmiddels worden subsidie-aanvragen, waarvoor een ontheffing vereist is en waarvoor nog geen ontheffing is afgegeven al wel door EnerQ in behandeling genomen. Er kan echter nog geen subsidietoezegging worden gedaan, maar deze kan snel volgen nadat de producent de ontheffing heeft verkregen.

Om vooraf meer zekerheid aan investeerders te bieden wordt daarom voorgesteld de wet op dit punt aan te passen. Een ontheffing voor dat daadwerkelijke renovatie, uitbreiding of volledige vervanging heeft plaatsgevonden moet worden mogelijk gemaakt. Aan deze ontheffing zullen voorwaarden worden verbonden. De ontheffing wordt verstrekt op basis van door de producent aangeleverde offertes. Indien dat door SenterNovem nodig wordt geacht kan aanvullende informatie worden gevraagd, zoals inzage in de status van de huidige installatie en een planning van de werkzaamheden. De ontheffing bevat de omschrijving van de voorgenomen renovatie, volledige vervanging of uitbreiding. Ook staat hierin vermeld binnen welke termijn de werkzaamheden uiterlijk moeten zijn uitgevoerd.

EnerQ kan, op basis van de door de producent overlegde ontheffing, een subsidie verlening onder nadere voorwaarden afgeven. Zo kan EnerQ bij ingrijpende renovaties, volledige vervanging en uitbreidingen als voorwaarde stellen dat de beschikking vervalft op het moment dat de installatie niet binnen drie jaar na voorwaardelijke subsidieverlening in gebruik is genomen.

SenterNovem stelt na voltooiing vast of de in de ontheffingsvoorwaarden genoemde werkzaamheden zijn verricht, binnen de daarin aangegeven termijn. De producent moet op verzoek aantonen dat aan de voorwaarden, zoals gesteld in de ontheffing, is voldaan.

Uiteraard vindt geen daadwerkelijke subsidieverstrekking plaats voordat men aan de in de ontheffing gestelde voorwaarden heeft voldaan.

3 Zekerheid

3.1 Inleiding

Zekerheid voor investeerders en financiers in duurzame energieprojecten is één van de belangrijkste uitgangspunten van de MEP. De regeling is echter op nog enkele punten te verbeteren. Dit zijn het voortzetten van subsidie bij overdracht van de installatie, de datum van ingang van de MERP-periode, het moment van bekendmaken van de nieuwe subsidies, de cumulatie met andere regelingen en een aantal wettelijke bepalingen. Deze zullen successievelijk behandeld worden.

3.2 Voortzetten subsidie bij overdracht van de installatie

De financierbaarheid van investeringen wordt belemmerd doordat het voortzetten van het uitkeren van de MEP-subsidie bij overdracht van de installatie niet mogelijk is. Op grond van artikel 72m lid 1 van de wet, verstrekt EnerQ slechts eenmalig MEP-subsidie ten behoeve van een productie-installatie en die subsidie wordt verstrekt aan de producent. Financiers kunnen er daardoor niet op vertrouwen dat de MEP-subsidie beschikbaar is gedurende de periode die minimaal nodig is om een investering rendabel te maken. Dit probleem speelt met name bij natuurlijke personen die investeren in bijvoorbeeld windturbines. Bij financieringen aan vennootschappen kan dit probleem worden gemitigeerd door een pandrecht op de aandelen van de vennootschap te bedingen. In geval van verkoop van de aandelen blijft de MEP-subsidie dan behouden. Bij natuurlijke personen is dit niet mogelijk, dan kan het recht op subsidie vernietigd worden.

De mogelijkheid van het verlenen van de MEP-subsidie bij overdracht van de installatie vergroot de zekerheid voor financiers, en draagt daarom bij aan het uitgangspunt van de MEP. Randvoorwaarden bij een mogelijke oplossing is dat fraude en misbruik (meer dan 10 jaar MEP ontvangen) voorkomen worden en dat de wet- en regelgeving niet nodeloos ingewikkeld gemaakt wordt. Daarnaast is een randvoorwaarde dat de oplossing niet ten koste moet gaan van de terugvorderingsmogelijkheden van EnerQ.

De gekozen oplossing gaat daarom uit van het uitgangspunt dat voor een specifieke installatie maximaal tien jaar MEP-subsidie kan worden verkregen, ongeacht of de installatie tussentijds van producent verwisselt. Indien bijvoorbeeld de producent besluit om de installatie na drie jaar te verkopen aan een andere producent, dan kan de laatste nog aanspraak maken op maximaal zeven jaar subsidie, op basis van het allereerste subsidiebedrag. Dit betekent een doorbreking van het regime van artikel 72m, eerste en tweede lid, waarbij een producent ten minste een installatie voor een periode van tien jaar in stand houdt en exploiteert en dat geen subsidie wordt verstrekt indien voor dezelfde installatie reeds eerder subsidie is verstrekt. In de praktijk betekent dit dat de

subsidieperiode van de eerste producent wordt afgesloten met een vaststellingsbeschikking, met behoud van alle terugvorderingsmogelijkheden voor EnerQ, indien de eerste producent niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan. De nieuwe producent vraagt een nieuwe subsidie aan voor de overige zeven jaar, met als voorwaarde voor de nieuwe producent dat het oude subsidiebedrag van toepassing is en blijft. Voor de financier heeft deze constructie als voordeel dat voor de te financieren installatie in beginsel tien jaar subsidie kan worden ontvangen, ongeacht of tussentijds van producent wordt gewisseld.

De MEP blijft in dit voorstel een persoonsgebonden subsidie (aan de producent), maar de betreffende installatie blijft als zaak centraal staan. Met dit voorstel wordt tevens voorkomen dat in de MEP-wetgeving het aspect financiering/financier/betaling wordt geïntroduceerd. Dit voorstel past dus prima binnen de huidige wetstructuur.

Er zal in het wetgevingstraject worden gestreefd naar een zo breed mogelijke invulling van het begrip overdracht. Te denken valt bijvoorbeeld aan verkoop of aan de mogelijkheid dat de installatie in eigendom komt bij een andere producent na faillissement. Voortzetting van de subsidie bij overdracht van de installatie houdt ook in dat het mogelijk wordt een installatie die nog niet de volledige MEP-periode heeft volbracht te verplaatsen. Degene die de exploitatie van de installatie op een andere locatie overneemt zal van te voren moeten aangeven waar de installatie vandaan komt. Dit om fraude en misbruik te voorkomen.

In het geval van het leasen van een productie -installatie vereist de Belastingdienst dat er een restwaarderisico aanwezig is. Financiers accepteren zo'n restwaarderisico alleen wanneer zij indien nodig in de gelegenheid zijn tot het exploiteren van de installatie aan het einde van de looptijd. Omdat de criteria waaronder een overdracht door EnerQ geaccepteerd wordt, niet van te voren helder zijn, bestaat ook hier een risico voor de financiers. De hierboven gepresenteerde wijziging betekent ook een verbetering van deze situatie, omdat financiers met een nieuwe exploitant verder kunnen gaan.

3.3 Datum ingang MEP-periode

Niet in alle gevallen is exact van te voren aan te geven wanneer de precieze datum van eerste ingebruikname van een duurzame energie -installatie zal zijn, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een lange proeftijd of een vertraging in de investering in een complexe installatie. Deze problematiek heeft vooral betrekking op biomassa-installaties en windturbineparken.

3.3.1 Bestaande installatie

In de wet- en regelgeving is niet gedefinieerd wat wordt verstaan onder 'eerste ingebruikname'. EnerQ hanteert daarom de eerste kWh die aan het net geleverd is als

startpunt. Deze werkwijze kan afgeleid worden uit de context en samenhang van artikel 72n, tweede lid, onder a, van de wet ingevolge waarbij de termijn van 10 jaar wordt verminderd met de termijn waarop (ook) de Wbm geldend recht was. Op basis hiervan had de producent al een REB-vergoeding uit de Wbm kunnen verkrijgen op de eerst geproduceerde kWh (dus vanaf het proefdraaien). Dit pleit voor het hanteren van de eerste kWh als invulling van het begrip ingebruikname in de MEP.

Vanuit de optiek van de producent wordt met de huidige werkwijze niet 10 jaar volledige productie gestimuleerd (vanwege aanloop- of proefperiode). In het geval van bestaande (veelal innovatieve) biomassa-installaties werd namelijk vaak eerst langdurig proefgedraaid waarbij een betrekkelijk geringe hoeveelheid stroom werd geproduceerd. Voor wat betreft bestaande installaties is het een tijdelijk probleem. Immers, op een gegeven moment zijn alle beschikkingen afgegeven.

Er zijn verschillende opties onderzocht waarbij voor bestaande installaties rekening wordt gehouden met de aanloopperiode. Deze kennen allemaal zodanige nadelen, dat er voor gekozen is om vast te houden aan de eerste datum van levering aan het net voor het bepalen van de 10 jarige MEP-periode. De installaties zijn gebouwd zonder dat duidelijk was hoelang er REB ontvangen zou worden. In de jaren daarna is de REB-subsidie gestaag gestegen, waardoor sommige installaties meer hebben gekregen dan waar op gerekend is. Dit voordeel compenseert het nadeel van de proeftijd. Elke andere grens is willekeurig waardoor deze weer nieuwe discussies losmaakt of leidt tot een sterke toename van de uitvoeringskosten. In het kader van de cumulatieproblematiek (zie paragraaf 3.5) kan met een eventueel resterend nadeel overigens wel rekening worden gehouden.

3.3.2 *Nieuwbouw*

De wet biedt op dit moment de mogelijkheid om als producent zelf aan te geven wanneer de MEP-subsidieperiode ingaat. Het subsidiebedrag wordt gekoppeld aan deze door de aanvrager aangegeven datum. Men kan zolang als gewenst is van tevoren aanvragen, alleen kan een eenmaal afgegeven beschikking na drie jaar ingetrokken worden wanneer geen aanvang is gemaakt met de productie. Wel kan er dan een nieuwe aanvraag worden gedaan.

Een risico voor de producent is dat hij de installatie niet precies op het tijdstip in gebruik zal kunnen nemen dat is aangegeven, bijvoorbeeld door vertragingen in de bouwfase, en daardoor subsidiebedragen mis zal lopen. Anders gezegd, de producent kan bij aanvraag MEP-subsidie niet met zekerheid aangeven wanneer installatie op vol vermogen zal draaien. Momenteel wordt door EnerQ, conform de huidige wetgeving, afwijzend gereageerd op wijzigingen van de aanvangsdatum, met name als daardoor een verschuiving naar een ander subsidiejaar (en -subsidiebedrag) zou kunnen plaatsvinden.

Dit speelt bij biomassainstallaties, maar ook bij windparken, waarbij veelal sprake is van gefaseerde oplevering en wel een jaar tijd tussen de verschillende tranches kan zitten. Als door de producent als datum van eerste ingebruikname de eerste kWh die aan het net geleverd wordt is gekozen, dan bestaat het risico dat individuele windmolens MEP mislopen, omdat ze niet aan hun vollasturen komen. In de praktijk wordt dit op dit moment o.a. opgelost door gebruik te maken van een ontheffing voor uitbreiding. Dit is echter alleen mogelijk zolang er sprake is van een uitbreiding van minimaal 30%.

Beleidsmatig uitgangspunt is dat het redelijk is om rekening te houden met een proefperiode, met mogelijke tegenvallers in de bouwfase en met het gefaseerd opleveren van windparken. Het is wenselijk om zoveel mogelijk flexibiliteit in te bouwen voor de investeerder/exploitant. Met name bij grote biomassa projecten en bij grote (offshore) windparken kan dit onnodige belemmeringen bij investeringen verminderen. Om tegemoet te komen aan de wens om meer flexibiliteit te betrachten bij de datum van eerste ingebruikname dient de wet op dit punt te worden aangepast. De beoogde flexibiliteit dient in redelijke verhouding te staan tot met de financiële consequenties voor de overheid.

Bij de subsidieaanvraag geeft de producent aan in welk jaar en op welke datum men de installatie in gebruik denkt te nemen. In de wet zal mogelijk gemaakt dienen te worden dat zo nodig kan worden afgeweken van de bij de aanvraag aangegeven startdatum. Aan de aanvraag zullen eisen worden gesteld waarbij zal worden aangesloten bij de systematiek die bij andere financiële instrumenten, zoals de EIA, wordt gevolgd bijvoorbeeld het in bezit zijn van de benodigde vergunningen. Wanneer het veranderen van de van de datum in zou houden dat er sprake is van overschrijding van de grens van geldigheid van het subsidiebedrag (over het algemeen de jaargrens), dan zal in dit geval de 10-jaars MEP-periode starten op de laatste dag waarop het oude subsidiebedrag geldig is. De producent ontvangt in dit geval derhalve niet de volledige 10 jaar MEP-subsidie. De producent kan natuurlijk overwegen een nieuwe aanvraag in te dienen, indien dat al mogelijk is.

Aanbeveling is om de exploitant zelf aan te laten geven wanneer de subsidieperiode exact start. Dit geeft de maximale vrijheid. Er is niet voor gekozen om de startdatum te koppelen aan de aanmaak van garanties van oorsprong. Dit is vooral in de uitvoering erg gemakkelijk. Echter, dit betekent dat nog steeds geen rekening wordt gehouden met de aanlooperperiode, waarin al wel groencertificaten worden aangemaakt, maar nog niet op vol vermogen geproduceerd wordt. Dit is iets waarmee in de uitvoering rekening moet worden gehouden, m.n. door CertiQ.

3.4 Timing bekend maken nieuwe subsidie bedragen

Momenteel is het MEP-subsidiebedrag één à twee jaar voor ingebruikname van de installatie bekend. De wet biedt nu de mogelijkheid om als producent zelf aan te geven wanneer de MEP-subsidieperiode ingaat. Het subsidiebedrag wordt gekoppeld aan deze door de aanvrager aangegeven datum. Men kan zolang als gewenst is van tevoren aanvragen, alleen zal een eenmaal afgegeven beschikking na drie jaar ingetrokken worden wanneer geen aanvang is gemaakt met de productie. Dit betekent dat bij activa met een lange bouwperiode (offshore windparken; biomassa installaties) moet worden gestart met de bouw zonder een MEP-beschikking (subsidiebedrag niet bekend) of met een MEP-beschikking, maar in de wetenschap dat de 10 jaar termijn gaat lopen tijdens de bouwperiode (missen van subsidie).

De termijn waarop de subsidie bedragen bekend gemaakt worden zal worden vervroegd naar twee jaar voor ingang van het subsidiebedrag (wat drie jaar betekent voor de projecten die einde van het kalenderjaar starten). Gelet op de voorgestelde flexibiliteit bij bepalen van datum ingaan MEP-periode, mag verondersteld worden dat voor het merendeel van de projecten dit een voldoende lange termijn is. Het is niet wenselijk de subsidiebedragen nog eerder bekend te maken. Een termijn van twee jaar van tevoren maakt het nog mogelijk rekening te houden met recente informatie over technologische ontwikkelingen en de brandstof en elektriciteitsprijzen die van invloed zijn op de onrendabele top van duurzame energie. Verder laat een langere termijn de budgettaire beheersbaarheid van de MEP te ver verminderen. Deze termijn biedt een goede balans tussen aan de ene kant zekerheid voor investeerders en voorspelbaarheid van de budgetuitputting voor de overheid en aan de andere kant flexibiliteit voor de overheid om in te grijpen, bijvoorbeeld wanneer het budget te snel wordt uitgeput.

Er is, gelet op de voorgestelde wijzigingen t.a.v. flexibilisering van de startdatum van de MEP-periode, overwogen om de drie jaar geldigheidstermijn van de beschikking uit de wet te halen en dit helemaal vrij te laten. Dit is echter gelet op de budgettaire beheersbaarheid van de MEP niet wenselijk.

3.5 Samenloop met andere regelingen

3.5.1 Artikel 36i Energiebelasting

Het is gebleken dat bij marktpartijen onduidelijkheid bestond over de juiste uitleg van artikel 72o, derde lid van de wet. Hierbij wordt bepaald dat MEP-subsidies evenredig aangepast worden aan wijzigingen in EB artikel 36i, zesde lid. Artikel 72o van de wet voorziet bij wijziging van de EB-tarieven in een dwingende correctie van de subsidiebedragen bij ministeriële regeling. Binnenlandse producenten van duurzaam opgewekte elektriciteit worden op deze manier gecompenseerd voor de gefaseerde

verlaging van EB artikel 36i, zesde lid. De compensatie hiervoor is meegenomen in de vaststelling van de MEP-subsidie bedragen.

Een aantal marktpartijen is van mening dat zij niet volledig gecompenseerd worden voor het verdwijnen van EB 36i lid 6. Dit zou veroorzaakt worden door een foutieve berekening van de onrendabele top. onrendabele top niet gekeken is naar EB artikel 36i lid 6. Voor het onrendabele top model en de achterliggende berekeningsmethodiek zie verder hoofdstuk 7.

3.5.2 *Cumulatie andere subsidieregelingen, waaronder het CO₂-reductieplan*

In artikel 72q, lid 1 is bepaald dat subsidies aangepast kunnen worden in geval deze in strijd blijken met het EG-verdrag. In dat verband speelt het nu lopende onderzoek van de Minister van Economische Zaken naar mogelijke cumulatie van de MEP met andere subsidieregelingen. In dit geval is er sprake van een overgangssituatie, waarin bij de vaststelling van MEP-subsidiebedragen, geen rekening is gehouden met al verleende subsidies op grond van het CO₂-reductieplan en met de in die tijd al niet meer geldende VAMIL. De Minister van Economische Zaken zal met het geven van een bindende aanwijzing aan EnerQ zodanig ingrijpen, dat ongeoorloofde overstimulering (op grond van de criteria van het Europese staatssteunbepalingen) wordt voorkomen dan wel wordt teruggedraaid. In de brief van 19 april 2004³ aan de Tweede Kamer heeft de minister aangegeven dat voor de betreffende projecten bij de verlening van de MEP-subsidie zal worden uitgerekend hoe groot de overcompensatie is, en zal de MEP-subsidieperiode zodanig worden ingekort dat binnen het toegestane niveau van het milieusteunkader wordt gebleven. In antwoord op vragen van de Tweede Kamer is daar nader op in gegaan⁴.

Deze situatie heeft geleid tot onduidelijkheid bij marktpartijen. Aangegeven wordt dat sinds de cumulatiebrieven, investeringen achterblijven. Omwille van de zekerheid zal de beleidsregel waarin de berekening van het oplossen van de cumulatie is opgenomen, zo snel mogelijk gepubliceerd worden. Publicatie van de toetsingscriteria voor het vaststellen van de eindafrekening en de wijze van toetsing draagt ook bij aan de zekerheid (zie paragraaf 3.6.1).

3.6 **Wettelijke bepalingen**

Er zijn een aantal bepalingen in wet- en regelgeving, die tot onzekerheid hebben geleid bij marktpartijen over de precieze strekking en interpretatie van deze bepalingen. Het betreft de voorschotsystematiek, de criteria voor definitieve vaststelling van de MEP, de

³ TK 2003- 2004, 28665, nr. 46

⁴ TK 2003 – 2004, 28665, nr. 48

mogelijkheid tot spontane vernietiging van beschikkingen, de verplichting tot 10 jaar produceren en de typeringen biomassa.

Deze worden hierna toegelicht.

3.6.1 *Voorschot systematiek/definitieve vaststelling MEP-subsidie*

Op basis van artikel 72w van de wet geldt dat gedurende de subsidieperiode maandelijks bij wijze van voorschot MEP subsidie wordt uitbetaald op basis van bewezen garanties van oorsprong. Na afloop van de subsidieperiode dient de subsidieaanvrager ex artikel 72y van de wet een aanvraag in tot subsidievaststelling, waarna een eindafrekening in de vorm van een beschikking volgt. De toetsingscriteria voor deze definitieve vaststelling zijn op dit moment volgens marktpartijen niet geheel duidelijk. Voor financiële instellingen levert dit op dit moment een risico op aangezien er niet door hen op kan worden toegezien dat de toetsingscriteria daadwerkelijk door de producent worden nageleefd.

De criteria voor subsidieverlening staan opgenomen in de wet en de toelichting hierop. Marktpartijen willen echter meer inzicht krijgen in de interpretatie van deze teksten door EnerQ. Uit de schriftelijke consultatie is naar voren gekomen dat men vooral de zekerheid wil dat tijdens de exploitatie- en voorschotfase geen nieuwe criteria worden toegevoegd of criteria worden gewijzigd. EnerQ zal over de (interpretatie van) de criteria publiceren op haar website.

De wet en de regelingen kunnen in beginsel worden gewijzigd. In de meeste gevallen wordt dan een overgangsregeling vastgesteld met de strekking dat de nieuwe regels alleen gelden voor nieuwe aanvragen. Ingevolge artikel 72q van de wet kan een subsidie lager worden vastgesteld, worden ingetrokken of ten nadele worden gewijzigd, indien de subsidieverstrekking in strijd is met ingevolge een verdrag voor de staat geldende verplichtingen. Een voorbeeld hiervan betreft de aanpassing van reeds door EnerQ beschikte subsidiebedragen vanwege de cumulatie met het CO₂-reductieplan en andere subsidieregelingen.

3.6.2 *Verplichting tot 10 jaar produceren (art. 72u, tweede lid Elektriciteitswet 1998)*

De artikelen 72m en 72u van de wet verplichten de producent tot het gedurende 10 jaar in stand houden en exploiteren van de productie -installatie voor duurzame elektriciteit. Er wordt in de wet geen uitzondering gemaakt voor marktomstandigheden als bijvoorbeeld verliesgevende of qua vergunningen onmogelijke activiteiten, schade aan het productiemiddel, de financiële positie van de investeerder en/of (sterk) veranderende marktomstandigheden.

Marktpartijen zijn van mening dat een producent de vrijheid moet hebben om op elk moment een afweging te maken tussen continueren van de exploitatie of het stoppen

daarvan. Dit sluit ook aan bij de uitlatingen van de Staatssecretaris in de Tweede Kamer⁵ en bij de beantwoording van de kamervraag⁶. In de Memorie van Toelichting (blz. 6) bij het wetsvoorstel staat 'Voor zover de productie van duurzame elektriciteit bedoeld of onbedoeld wordt onderbroken of gestaakt gedurende de periode dat een producent voor subsidie in aanmerking komt, bestaat geen aanspraak op een subsidie. Dit betekent uiteraard niet dat eerder verleende subsidies terugbetaald moeten worden. Als de productie van duurzame elektriciteit weer wordt hervat, zal ook weer aanspraak op subsidie ontstaan.' Het is dus in de beschreven situatie toegestaan om minder dan tien jaar te produceren. Deze passage moet echter genuanceerd worden voor wind op land. Wanneer de exploitant van een windturbine op land besluit te stoppen met de exploitatie voordat tien jaar is geproduceerd, kan dat ook geoorloofd zijn, bijvoorbeeld omdat door technische mankementen voortzetten van de exploitatie echt niet meer mogelijk is. Het kan echter ook voorkomen dat door het vroegtijdig stoppen met produceren te veel subsidie is uitbetaald en er sprake is van overstimulering. Dit is op grond van bepalingen in het EG-Verdrag over staatssteun niet toegestaan. In dit geval zal de teveel betaalde subsidie, op grond van Europese regelgeving, kunnen worden teruggevorderd. Of en hoeveel moet worden teruggevorderd wordt voor elk individueel geval bezien. De verwachting is echter dat terugvordering op grote schaal in de praktijk niet nodig zal zijn. In het algemeen is het goed mogelijk de windmolen lang genoeg in bedrijf te houden

3.6.3 *Typeringen biomassa*

Vanuit marktpartijen is de vraag gesteld wat het geldende subsidieregime is wanneer er in de periode tussen *aanvraag* van een producent en de *beschikking* iets veranderd (ander subsidiebedrag voor de betreffende optie, optie valt niet meer onder categorie zuivere biomassa). Men vraagt zich af of het moment van aanvraag, of van beschikking doorslaggevend is. Voorts is uit de markt de vraag naar voren gekomen of de producent biomassa kan blijven stoken waarvan het subsidiebedrag bijvoorbeeld op nul is gesteld, of dat hij op zoek moet gaan naar een alternatieve brandstof.

Het moment van de beschikking is bepalend, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald. Dit hoeft overigens qua subsidiebedrag niet negatief uit te pakken, omdat de producent het moment van het geldende subsidiebedrag zelf kan vaststellen. Dit betekent dat indien tussen aanvraag en verlening een optie van de lijst verdwijnt, daarvoor geen subsidie kan worden verkregen.

Bij marktpartijen bestaat de indruk dat een producent geen MEP-subsidie meer krijgt voor het verstoken van een bepaalde biomassa-stroom, als deze stroom na het afgeven van de beschikking niet meer als zuivere biomassa wordt beschouwd (van de NTA-lijst wordt afgehaald). En idem wanneer het subsidiebedrag op nul wordt gezet of meer generiek: als het subsidiebedrag wijzigt. Deze indrukken zijn gelet op bovenstaande niet

⁵ TK 2002-2003, 28 665 nr. 37, pag. 20

⁶ TK 2003-2004, 28665, nr 43: antwoord op vraag 2.

terecht: wanneer eenmaal de beschikking is verkregen, gelden de voorwaarden en het subsidiebedrag waaronder deze verleend is. Fixatie van het classificatie-overzicht (NTA 8003) van (zuivere) biomassa die in aanmerking komt voor de MEP is derhalve niet noodzakelijk. Enige uitzondering is een ingrijpen vanwege Europese steunbepalingen. Uitvoeringstechnisch kan een wijziging van de NTA-lijst waarmee een biomassatype niet meer als zuivere biomassa gekwalificeerd wordt, wel een probleem geven omdat er dan groencertificaten aangemaakt worden die in een andere categorie vallen en dus onder een ander MEP-subsidiehoogte. Aanbeveling is daarom om zeer terughoudend te zijn in het doorvoeren van wijzigingen in de biomassastromen en de subsidiehoogten. En mocht hiertoe toch besloten worden, dan zal in nauw overleg met de uitvoerders een goede overgangsregeling gemaakt moeten worden.

4 Wind op land

4.1 Inleiding

In de Elektriciteitswet 1998 wordt voorzien in een subsidie per kilowattuur duurzaam opgewekte elektriciteit gedurende een periode van maximaal 10 jaar per installatie. Voor wind op land is een bovengrens gesteld aan de te verstrekken MEP-subsidie gedurende de subsidiabele periode. Dit maximum is gerelateerd aan het aantal op het net ingevoede kilowatturen en het nominaal elektrisch vermogen van de turbine (artikel 72n lid 4 onderdeel b). In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is dit maximum ingevuld als een begrenzing van het aantal vollasturen. Bij de algemene uitvoeringsregeling is het maximum gesteld op 18.000 vollasturen.

Probleemomschrijving

Door de markt is aangegeven dat door de maximering van het aantal vollasturen een aantal nadelige effecten kan ontstaan^{7 8}. Het betreft:

1. Voortijdige beëindiging van projecten na het bereiken van de vollasturengrens.
2. Renovatie van bestaande projecten na het eerder dan 10 jaar bereiken van de vollasturengrens.
3. De plaatsing van turbines met een te hoog specifiek vermogen in verhouding tot het windregime.
4. Ontwikkeling van speciale turbines voor de Nederlandse markt met een verhoogd specifiek vermogen.

In het kader van de tussenevaluatie zijn voor bovengeschetste problematiek de volgende acties uitgevoerd:

- a. Analyseren van knelpunten ten gevolge van de implementatie van de vollasturensystematiek voor windenergie op land;
- b. Verkenning van oplossingsrichtingen om de geconstateerde knelpunten te verhelpen;
- c. Aanzet geven tot een verdere uitwerking van kansrijke oplossingsrichtingen.

⁷ Zie onder andere de reacties van de markt in het rapport “Uitkomsten marktconsultatie technisch-economische parameters van duurzame elektriciteitsopties” (ECN-C--03-063) dat verslag doet van de marktconsultatie in het kader van het vaststellen van de MEP-subsidietarieven voor 2004 en 2005.

⁸ Zie ook het ECN rapport “MEP vergoeding voor windenergie op land: Onderzoek naar de robuustheid van de vollasturensystematiek en de mogelijkheden voor differentiatie in de vergoeding voor windenergie op land” (ECN-C--03-050) en de reviewrapportage van dit rapport door PwC en Ecofys.

Paragraaf 4.2 gaat in op de eerste twee vragen met betrekking tot hetgeen zou moeten gebeuren indien een windturbine de bovengrens van 18.000 vollasturen voortijdig bereikt en beëindiging van de exploitatie dreigt. De overige vragen worden beantwoord in paragraaf 4.3 en gaan in op het probleem dat de vollasturesystematiek uit zou nodigen om te grote, technisch/energetisch suboptimale turbines te installeren (zie paragraaf 4.3). Tot slot komt kort het thema subsidiebedrag-berekening aan de orde (zie paragraaf 4.4).

4.2 Het binnen 10 jaar bereiken van de bovengrens van 18.000 vollasturen.

Voor windturbines op windrijke locaties geldt dat in een kortere periode (7-8 jaar) dan 10 jaar het aantal van 18.000 vollasturen is bereikt. Na het bereiken van het maximum stopt de MEP-subsidie. Marktpartijen geven aan dat na afloop van de MEP-periode het nog onzeker is of het bedrijfseconomisch gezien opportuun is om de turbine te laten doordraaien. Bij het maken van de keuze is het maximaliseren van de netto contante waarde uit de locatie een belangrijk uitgangspunt. Om die reden verwacht men veeleer dat opnieuw MEP voor een nieuwe dan wel gerenoveerde turbine wordt aangevraagd. Doorslaggevend in de keuze voor renovatie, opschaling of vervanging zijn de beperkingen die vanuit de ruimtelijke ordening gelden. Indien geen beperkingen met betrekking tot ashoogte en rotordiameter gelden, wordt vooral gekozen voor vervanging en opschaling. Indien vanuit de vergunningverlening wel beperkingen gelden voor ashoogte en rotordiameter dan wordt vooral gekozen voor renovatie. De vollasturesystematiek kan dus een zichtbare vervroeging van opschaling of renovatie van turbines tot gevolg hebben; de ruimtelijke beperkingen van de locatie bepalen in eerste instantie de keuze voor renoveren of vervangen en opschalen.

Voor de projecten die binnenkort uit de MEP lopen zou dit al snel aan de orde kunnen komen. Indien exploitanten zouden besluiten om de turbines uit bedrijf te nemen dan kan dit een ongewenste ontwikkeling zijn. Immers, een aantal turbines kan technisch langer meegaan. In dat geval is sprake van kapitaal-vernietiging. Bovendien wordt er dan al snel, en zeker sneller dan beoogd, weer een beroep gedaan op het (beperkte) MEP-budget.

Er zijn twee routes denkbaar om met dit probleem om te gaan:

- 1) de bestaande MEP-regeling aanscherpen met het doel de exploitatieperiode te verlengen;
- 2) post-MEP-regeling introduceren met het doel om voortzetten van exploitatie na afloop van de reguliere MEP-subsidieperiode te bevorderen.

4.2.1 Ad 1: aanscherpen bestaande MEP-regeling

Er zijn vier opties verkend.

a) Sanctie opnemen in de Elektriciteitswet om 10 jaar exploitatie af te dwingen.

Uitgangspunt van de Wet MEP is dat de turbine tenminste tien jaar in stand wordt gehouden en geëxploiteerd (art 72m, eerste lid, onder a; 72u, tweede lid), maar er staan geen sancties op (MvT, p. 6; TK 2003-2004, 28 665, nr. 43, p. 2).

Als in individuele gevallen beëindiging van de exploitatie binnen de wettelijke termijn van tien jaar tot overstimulering zou leiden is op grond van Europese regelgeving en de Elektriciteitswet terugvordering van reeds uitbetaalde MEP bij de eindafrekening wel mogelijk.

b) Bevoorschotting spreiden over 10 jaar

Naast maximering van de subsidie -zoals nu al is geregeld- is het ook denkbaar de bevoorschotting per tijdsinterval te maximeren, bijvoorbeeld door per jaar maximaal 1800 vollasturen voor subsidie in aanmerking te laten komen. Hiermee wordt bereikt dat het voor de producent niet langer aantrekkelijk is de turbine eerder dan na (bijna) 10 jaar uit bedrijf te nemen.

Een uitwerking zou kunnen zijn:

- het recht op subsidie voor 18.000 vollasturen over 10 jaar blijft bestaan
- in principe bedraagt het voorschot maximaal 1800 vollasturen per jaar
- indien er een ongunstig jaar is met bijv. slechts 1200 gesubsidiëerde vollasturen kan in een volgend gunstig jaar (met bijv. 2800 vollasturen) het voorschot met de opgelopen achterstand worden verhoogd, in dit geval dus tot 2400 vollasturen.

Voordeel van deze optie is het zonder handhavingsproblemen oprekken van de minimale exploitatieperiode. Daarentegen versterkt deze systematiek het euvel dat er energetisch suboptimale turbines worden geplaatst (zie paragraaf 4.3.). Vanuit de exploitant betekent deze optie ten opzichte van de bestaande regeling een verslechtering aangezien hij geen mogelijkheid meer heeft om in geval van een windrijke locatie eerder dan 10 jaar de maximale MEP-som te bereiken.

c) Verhogen van de bovengrens van 18.000 vollasturen

De meeste windmolens halen meer dan 1800 vollasturen per jaar. Door die grens te verhogen zouden minder molens snel door de MEP heen zijn. De gemiddelde exploitatieperiode wordt dan langer. De huidige grens van 18.000 dateert van 2002 en is gebaseerd op een gerealiseerd jaargemiddelde van 2.000 uur met een veiligheidsmarge van 10% onder het gemiddelde. Inmiddels is gebleken dat vanwege nieuwe investeringen voornoemd jaargemiddelde is opgetrokken richting 2.200 uur. Hiermee ontstaat ruimte voor het optrekken van de grens naar bijvoorbeeld 20.000 uren met overeenkomstige aanpassing van het subsidiebedrag. Een dergelijke verhoging is mogelijk zonder daarmee de ontwikkeling en exploitatie van minder van minder windrijke locaties alsmede de realisatie van de provinciale BLOW-taakstellingen onmogelijk te maken.

d) Geen MEP-subsidie voor snelle renovatie of nieuwbouw

Door een dergelijke maatregel zou één van de incentives om snel de exploitatie te beëindigen worden weggenomen. Een uitwerking zou kunnen zijn om pas na tien, of zelfs na 15 jaar, weer MEP-subsidie op een bepaalde locatie mogelijk te maken.

Nadeel van deze optie is dat er ook legitieme redenen kunnen zijn om te vernieuwen. Zeker ook als er in lijn met de aanbevelingen die in het kader van Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4) worden gedaan meer ruimte ontstaat voor nieuwbouw of opschaling die tevens extra productie mogelijk maakt is het niet gewenst juist op goede windlocaties de vernieuwing te remmen.

4.2.2 Ad 2: post-MEP introduceren

Deze route wordt met name door de sector bepleit. Belangrijkste voordeel is dat beperkte subsidiebedragen voldoende zijn om extra duurzame elektriciteitsproductie te genereren. De investering is namelijk al terugverdiend. Het zou dan gaan om het overbruggen van het negatieve verschil tussen de variabele opbrengsten en de variabele kosten.

Een uitwerking zou kunnen zijn (vergelijk de huidige WKK-regeling):

- turbines die uit de MEP zijn gelopen kunnen post-MEP exploitatiesubsidie aanvragen
- elk jaar wordt op basis van marktomstandigheden en kostenontwikkelingen bepaald of er in het algemeen sprake is van exploitatietekort
- dat exploitatietekort wordt voor een bepaald percentage gesubsidieerd.

Aan deze optie kleven ook belangrijke bezwaren:

- er kan gemakkelijk sprake zijn van oversubsidiëring: de Elektriciteitswet gaat uit van een exploitatie van 10 jaar en in de subsidiebedragberekening wordt zelfs uitgegaan van 15 jaar exploitatie; er dreigt dus strijdigheid met het EG-verdrag;
- het beleid zet in op verkleining van het prijsverschil tussen groene stroom en grijze stroom (CO₂-emissie handel, Garantie van oorsprong); additionele exploitatiesubsidies passen daar niet in
- geforceerde exploitatieverlenging kan het investeringstempo en daarmee de innovatie remmen.

Bij het maken van een keuze uit de diverse mogelijkheden is het uiteraard ook van belang na te gaan hoe groot de kans is dat het geschetste probleem zich daadwerkelijk voor zal doen. Onder de huidige marktomstandigheden is er wellicht sprake van dat rendabele exploitatie op basis van variabele kosten en opbrengsten in een beperkt aantal gevallen niet goed mogelijk is. In de nabije toekomst kan dat beeld al veranderen door stijgende elektriciteitsprijzen, CO₂-emissiehandel en toenemende waarde van garanties van oorsprong.

4.3 Technisch/energetisch suboptimale molens

Teneinde optimaal gebruik te kunnen maken van de vollasturensystematiek is het denkbaar dat turbines geplaatst worden met (of een generator wordt vervangen door) een generator met een groter vermogen dan technisch optimaal is om zodoende tot een lager aantal vollasturen per jaar te komen. Hierdoor wordt de periode waarover MEP subsidie kan worden verkregen verlengd. Dat betekent dat in totaal meer MEP subsidie wordt uitgekeerd zonder dat dit over de volledige MEP periode van 10 jaar leidt tot extra kWh's.

In opdracht van SenterNovem is door ECN onderzoek uitgevoerd naar de effecten van de vollasturensystematiek⁹. Uit dit onderzoek blijkt het volgende.

Uit de voorlopige implementatiegegevens valt geen effect van de vollasturensystematiek voor de keuze van hogere specifieke vermogens af te leiden. Wel is de spreiding in de specifieke vermogens in 2004 kleiner dan in voorgaande jaren. Dit is een gevolg van de lange aanlooperperiode van wind-energieprojecten, waardoor projecten die onder de MEP zijn opgezet nog in de pijplijn zitten en niet in de statistiek zichtbaar zijn. De eerste projecten zullen naar verwachting aan het eind van de zomer van 2004 gerealiseerd worden. Uit interviews ontstaat het beeld dat wanneer er geen ruimtelijke beperkingen gelden, er een afweging gemaakt wordt op basis van turbinekosten, stroomopbrengsten en financieringsmogelijkheden van het project. De vollasturensystematiek speelt daarin geen doorslaggevende rol, tenzij twee turbintypen beide binnen de gestelde projectvoorwaarden vallen. In dat geval gaat de voorkeur uit naar turbines met een groter specifiek vermogen.

Verder laten de statistische gegevens een -beperkte- trend zien in de ontwikkeling van het specifiek vermogen. Dit is echter een autonome trend, die niet is toe te wijzen aan de vollasturen-systematiek. Er worden door de grote turbinefabrikanten geen speciale MEP-turbines ontwikkeld. De Nederlandse turbinemarkt is daarvoor te klein.

Tot slot is geconstateerd dat de prikkel tot retrofit met een nieuwe generator met een groter vermogen in een bestaande turbine beperkt is. Hoewel er wel vraag naar is geweest, worden op dit moment geen retrofits uitgevoerd. De mogelijkheden daartoe zijn praktisch beperkt door het maximum gewicht dat op een mast geplaatst kan worden, en de beschikbare ruimte in het generatorhuis.

Gegeven het bovenstaande is weliswaar sprake van neveneffecten echter doen deze zich beperkt voor dan wel is de kans erop klein. Kanttekening die moet worden gemaakt is dat deze conclusies zijn gebaseerd op beperkte praktijkervaringen. Dit pleit ervoor om blijvend vinger aan de pols te houden en de monitoring een vervolg te geven.

⁹ Zie het rapport "Inventarisatie en monitoring van neveneffecten van de vollasturensystematiek voor wind op land in de MEP"(ECN-C—04-062).

Er is destijds welbewust gekozen voor een systeem dat slechts twee windcategorieën kent: één voor op land en één voor op zee. Teneinde te voorkomen dat windrijke locaties 'teveel' MEP subsidie kunnen krijgen is gekozen voor de vollasturensystematiek die de subsidie begrenst. Een meer gedifferentieerd systeem waarbij gekeken wordt naar de windopbrengst per locatie lijkt te gecompliceerd. Zo zal per locatie eerst moeten worden vastgesteld (door wie? hoe?) wat het windaanbod (gemiddeld over welke periode?) is hetgeen al snel als arbitrair kan worden beschouwd. Daarnaast zal per windaanbod ook een apart MEP-subsidiebedrag moeten worden berekend en vastgesteld. Los daarvan is op voorhand niet plausibel dat zo'n systeemverandering leidt tot substantiële toename van windenergie. Het is dus op dit moment niet wenselijk de vollasturensystematiek zondermeer los te laten, omdat die het mogelijk maakt een redelijk steunniveau te bieden op minder gunstige windlocaties die nodig zijn om de doelstellingen te bereiken, zonder op de betere locaties te oversubsidiëren.

Fundamentele alternatieven zijn ook genoemd. Zo heeft ECN de vergoedingssystemen in andere Europese landen onderzocht¹⁰. Met name het Duitse systeem is vaak als voorbeeld genoemd. De MEP-regeling zou daardoor een stuk ingewikkelder worden. In het kader van deze tussenevaluatie is een dergelijke systematiekwijziging te ingrijpend.

Ook is het denkbaar dit probleem met regelgeving aan te pakken. Een mogelijke invulling is om in de Algemene Uitvoeringsregeling MEP een artikel op te nemen met de strekking: een subsidie-aanvraag kan worden afgewezen indien de installatie waarvoor subsidie wordt aangevraagd kennelijk in technisch opzicht sub-optimaal is ontworpen met het oogmerk meer subsidie te verkrijgen dan wanneer sprake zou zijn van een technisch optimaal ontwerp. In de uitvoering zal een dergelijke bepaling tot problemen kunnen leiden.

4.4 Subsidiebedragberekening

Er zijn door marktpartijen diverse opmerkingen gemaakt over de aannames en inputs die nodig zijn om de onrendabele top te berekenen, o.a. over de financiering en de aansluitkosten. ECN heeft marktpartijen indertijd uitgebreid geconsulteerd bij de totstandkoming van aannames en parameters benodigd voor onrendabele top berekeningen. Dit is neergelegd in het rapport: "Uitkomsten marktconsultatie technisch-economische parameters van duurzame elektriciteitsopties" (september 2003).

De onrendabele toppen zijn berekend aan de hand van een standaard cash flow model. In de berekeningsmethodiek wordt onderscheid gemaakt tussen de economische levensduur van een installatie en de termijn waarover de producentenvergoeding wordt uitgekeerd.

¹⁰ Zie ook het ECN rapport "MEP vergoeding voor windenergie op land" (ECN-C--03-050).

De MEP -subsidiebedragen gelden voor een periode van maximaal tien jaar vanaf het moment van ingebruikname van een installatie. Voor de meeste duurzame elektriciteitsopties is aangenomen dat de economische levensduur van de installatie langer dan tien jaar is. Om een basis te verschaffen voor het vaststellen van een producentenvergoeding is de onrendabele top over de economische levensduur omgerekend naar een onrendabele top over tien jaar. Deze berekeningswijze zorgt ervoor dat de investeerder zekerheid wordt geboden dat hij binnen tien jaar het onrendabele deel van de investering kan dekken.

De berekening volgens bovenstaande systematiek verloopt volgens de volgende stappen:

- Eerst wordt op basis van de gebruikelijke economische levensduur van een installatie de onrendabele top berekend, bijvoorbeeld vijftien jaar voor wind op land. Aan de inkomstenkant worden de inkomsten uit de verkoop van de stroom meegerekend, verminderd met de kosten van onbalans. Eventuele fiscale voordelen worden niet meegenomen in de onrendabele top berekening.
- Vervolgens wordt de cash flow die deze onrendabele top vertegenwoordigt verdisconteerd tot zijn netto contante waarde.
- Deze netto contante waarde teruggerekend naar een equivalente cash flow over tien jaar. Met andere woorden, het onrendabele deel dat over de economische levensduur (vijftien jaar) bestaat moet in tien jaar worden terugverdiend.
- Op basis van deze equivalente cash flow wordt vervolgens de onrendabele top per kWh over tien jaar berekend.
- Tot slot wordt het MEP-subsidiebedrag uit te keren in een bepaald jaar berekend door de onrendabele top over tien jaar te verminderen met het fiscale voordeel ex. Artikel 36i, lid 6 van de Wbm die in dat jaar geldt.

Een veel gehoord misverstand is dat het fiscale voordeel conform EB 36i, lid 6 in de berekeningen van de MEP-subsidiebedragen zou zijn meegenomen over de gehele levensduur van een installatie. Hierdoor zouden installaties bij het verlagen c.q. afschaffen van EB 36i, lid 6 ook recht hebben op compensatie na de MEP periode (in de berekening voor wind op land jaar 10 t/m 15). Omdat de onrendabele top echter zonder het voordeel van EB 36i, lid 6 wordt berekend, zijn alle kosten in de onrendabele top gedekt en kan een verdere compensatie in de jaren na de MEP niet uit de berekeningssystematiek voortvloeien. Tenslotte wordt opgemerkt dat de afschaffing van EB 36i, lid 6 – vanwege de compensatie binnen de MEP – niet van invloed is op de eis van 15% intern rendement op het eigen vermogen.

Over het onrendabele top model en de achterliggende berekeningsmethodiek is een apart rapport opgesteld (De Noord en Van Sambeek, 2003). Daarnaast is ook het onrendabele top model zelf publiek beschikbaar via de volgende website: <http://www.renewable-energy-policy.info/mep/2004.html>

5 Biomassa

5.1 Grootschalige biomassa

Het MEP-subsidiebedrag voor de subsidiëring van grootschalige biomassa is vastgesteld voor een periode van drie jaar van juli 2003 tot juli 2006. De levensduur van de investeringsprojecten is echter veel langer en dus is duidelijkheid over de MEP-ondersteuning voor een langere termijn gewenst; dat geldt zowel voor de sector die de investeringsbeslissingen moet nemen als voor de overheid die de investeringen wil stimuleren. Dit is lastiger dan bij andere MEP-opties omdat de exploitatiekosten, met name de inkoopkosten van biomassa, groot zijn in relatie tot de investeringskosten en omdat de ontwikkeling van de biomassakosten moeilijk is in te schatten.

De sector geeft de voorkeur aan langjarige zekerheid in de vorm van een investeringssubsidie die uitgekeerd wordt als een vast subsidiebedrag per geproduceerde kWh. Dat subsidiebedrag zou op dezelfde manier berekend kunnen worden als het huidige voor drie jaar, maar dan met een looptijd van 10 jaar. Dit biedt de grootste mogelijke zekerheid aan de investeerder op het moment van de investeringsbeslissing. De beschikking waar het subsidiebedrag onderdeel vanuit maakt kan dienen als zekerheid voor de financier en daarmee de financieringskosten beperken. Tevens wordt het mogelijk de inkoopstrategie op de biomassamarkt ook te richten op kosteneffectieve opties die een lange looptijd vergen, bijvoorbeeld omdat er sprake is van specifieke investeringen.

Ook uit optiek van de Staat heeft een vast subsidiebedrag voordelen. Het biedt zekerheid over het budget, heeft de minste uitvoeringskosten, sluit goed aan bij de MEP-methodiek voor andere opties en ligt direct in het verlengde van het huidige subsidiebedrag voor drie jaar, zodat er geen overgangsprobleem is.

Het belangrijkste nadeel van een vast subsidiebedrag voor zo'n lange tijd is dat de veronderstellingen die bij de subsidiebedragberekening gehanteerd worden over de exploitatie sterk kunnen afwijken van de realisaties tijdens de looptijd van het project. Als de exploitatie tegenvalt (door lagere elektriciteitsprijzen, hogere biomassaprijzen en lagere groenwaarde dan verondersteld) zit de exploitant met een baksteen en zou zich zelfs genoodzaakt kunnen voelen de exploitatie (tijdelijk) te stoppen. Als de exploitatie meevalt kan de Staat zich bekocht voelen en het verwijt krijgen achteraf gezien niet voldoende zuinig met overheidsmiddelen omgesprongen te zijn.

Een eerste oplossing voor dit probleem zou zijn om achteraf de gemaakte kosten voor biomassa-inkoop te vergoeden. Uiteraard kan er dan geen sprake zijn van

oversubsidiëring. Het grote nadeel van deze oplossing is dat er geen enkele incentive van uitgaat om de biomassa-inkoopkosten te drukken en dat het generieke karakter van de MEP geweld wordt aangedaan.

Een tweede oplossing voor dit probleem zou zijn om geen vast subsidie bedrag te rekenen, maar over te stappen op een combinatie van vast en variabel. Het vaste deel zou dan grosso modo groot genoeg moeten zijn om de investeringskosten te dekken. Het variabele deel zou steeds voor een periode van zeg drie jaar kunnen worden vastgesteld, waardoor het mogelijk wordt de marktontwikkelingen beter te volgen.

Deze variant heeft echter een aantal nadelen. De belangrijkste is dat de periodieke herziening van het variabele deel een forse onzekerheid impliceert voor de investeerder: zal de overheid zich soepel opstellen of zal ze zich, gedwongen door budgettaire druk en in de wetenschap dat de investering al gedaan is, weinig toeschietelijk tonen? Daarnaast kan de verdeling tussen vaste en variabele kosten per project sterk verschillen, waardoor deze variant eigenlijk uiteen zou moeten vallen in een aantal subvarianten met elk specifieke vaste en variabele subsidiebedragen; dat staat op gespannen voet met het generieke karakter van de MEP. Tot slot brengt deze variant grote uitvoeringskosten met zich mee, omdat zowel de marktpartijen als de Staat zich periodiek en in detail zullen moeten buigen over de prijsontwikkeling van de diverse biomassastromen.

Alles afwegende leidt dit tot de conclusie dat een vast langjarig subsidie bedrag, de voorkeur van de sector, ook vanuit de optiek van de Staat goed verdedigbaar is, indien het mogelijk is het belangrijkste risico ervan, namelijk het risico dat de Staat achteraf gezien onder bepaalde omstandigheden het verwijt zou kunnen krijgen te veel betaald te hebben, te ondervangen. Daarom moet bij de uitwerking van deze oplossingsrichting de volgende punten in acht worden genomen:

- in het proces dat leidt tot de vaststelling van het subsidie bedrag moet de extra zekerheid die deze variant voor financiering en biomassa-inkoop heeft in de berekeningen tot uitdrukking komen;
- meer specifiek moet in dat proces ook voorkomen worden dat van het MEP-subsidie bedrag een opwaartse druk uitgaat op de biomassaprijs: dat gevaar is bij een weinig ontwikkelde markt reëel en is noch in het belang van de sector noch in het belang van de overheid;
- als uitzondering op de regel dat MEP-duurzame energie subsidies voor tien jaar vast staan bestaat bij grootschalige biomassa de mogelijkheid dat gedurende de tienjaarsperiode het subsidiebedrag wordt aangepast. De achtergrond is dat als de overheid van oordeel is dat de marktontwikkelingen op de biomassamarkt in betekende mate af zullen gaan wijken van de veronderstellingen daaromtrent ten tijde van de vaststelling van het subsidie bedrag het gewenst is om gedurende de resterende looptijd het subsidie bedrag overeenkomstig naar beneden bij te stellen;

- een dergelijke maatregel tast de positie van de investeerder niet wezenlijk aan, omdat ze pas in werking treedt als de exploitatie duidelijk beter loopt dan aanvankelijk verwacht;
- een vergelijkbaar recht voor de exploitant is niet nodig. Die heeft immers de mogelijkheid om de exploitatie (tijdelijk) te stoppen. Voor de overheid is dat uiteraard geen gewenste situatie, er wordt geen duurzame energie geproduceerd, maar daar staat tegenover dat er ook (tijdelijk) geen MEP-subsidie behoeft te worden uitgekeerd; die wordt immers gebaseerd op de feitelijke productie.

Op deze wijze wordt, samen met andere onderdelen van deze brief, invulling gegeven aan de afspraken in het Kolenconvenant en aangesloten bij de veronderstellingen van het nationaal allocatieplan CO₂-emissiehandel

Zowel de ministeriële regeling als de nieuwe (initiële) subsidie bedragen kunnen uiteraard pas na consultatie van de sector hun definitieve vorm te krijgen.

Een dergelijke wijziging dient aan de Europese Commissie gemeld en goedgekeurd te worden. Zoals bekend kan daar enige tijd mee gemoeid zijn.

5.2 Kleinschalige biomassa

5.2.1 *Klein aandeel biomassa in de WKK-installatie*

In de wettelijke definitie van WKK is opgenomen dat er alleen sprake mag zijn van de inzet van niet hernieuwbare energiebronnen. Volgens de Elektriciteitswet produceert een installatie dus of WKK-elektriciteit of duurzame elektriciteit, bijvoorbeeld uit biomassa. De vraag dient zich aan of deze scheiding niet te strikt is. Marktpartijen geven aan dat bij installaties die een klein percentage biomassa verstoken een probleem bestaat. Immers, een bedrijf dat biomassa bijstookt kan geen gebruik kan maken van de MEP voor WKK en de MEP voor duurzame energie levert, door de kleine hoeveelheid biomassa, te weinig op. Om deze reden wordt zelfs biogas afgefakkeld, wat vanuit duurzame energieoogpunt ongewenst is.

Voor de oplossing van dit probleem is een wetswijziging noodzakelijk. In de wettelijke definitie van WKK dient de eis dat uitsluitend niet hernieuwbare energiebronnen worden ingezet te vervallen. Een WKK-installatie met biomassa-bijstook komt dan toch in aanmerking voor WKK-subsidie. De biomassa-inzet wordt niet als zodanig gewaardeerd, behalve via de CO₂-index.

Bij de uitwerking zijn er twee varianten denkbaar.

In de eerste wordt een maximum aan de biomassa-inzet gesteld. Omdat de hoeveelheid daadwerkelijk ingezette biomassa pas achteraf goed is vast te stellen en te controleren (bijvoorbeeld met een accountantsverklaring) is het aannemelijk dat dit zal leiden tot uitvoeringsproblemen. Immers, als het percentage onverwachts hoog uitvalt zou als

gevolg hiervan eventueel toegekende WKK-subsidie door overschrijding van het maximum alsnog moeten worden teruggevorderd.

In de tweede variant wordt geen percentage genoemd: het is dan aan de producent om te kiezen voor de MEP voor WKK (waarvan de hoogte jaarlijks wordt vastgesteld) of voor duurzame energie (met een tien jaar vaste subsidie). Er bestaat geen risico dat er eindeloos geoptimaliseerd wordt naar subsidiehoogte, omdat een installatie slechts eenmaal voor de 10 jarige MEP-periode in aanmerking kan komen en omdat een producent als het om een behoorlijke hoeveelheid biomassa gaat altijd voor de duurzame route zal kiezen.

De voorkeur gaat dus uit naar de tweede variant.

Het verdient aanbeveling om tijdig naar de markt te communiceren wanneer deze wijziging geëffectueerd gaat worden.

Voorts moet worden onderzocht of een wijziging van de definitie van WKK in de Elektriciteitswet nog in voldoende mate aansluit bij de definitie van WKK in de Wbm.

5.2.2 *Bio-WKK*

De MEP regeling biedt geen goede stimulans voor de energetisch optimale bio-WKK. Dergelijke installaties komen in aanmerking voor de MEP-subsidie voor duurzame energie uit biomassa. Dit leidt ertoe dat een WKK-installatie waarin biomassa als brandstof wordt ingezet, economisch wordt geoptimaliseerd op maximale elektriciteitsproductie. Hiermee wordt door de installatie niet de maximale CO₂-reductie bijdrage geleverd. Het is op zich wenselijk om meer biomassa in WKK in te zetten en om de warmte van een kleinschalige biomassa-installatie nuttig te gebruiken. Doel is de juiste incentives te geven zodat de ideale combinatie van elektriciteits- en warmteproductie gekozen wordt, die leidt tot de hoogste CO₂-reductie.

Op dit moment is echter nog niet voldoende informatie beschikbaar om te komen tot een wijzigingsvoorstel van de MEP. Voor een beslissing zal doorslaggevend zijn:

- het CO₂-effect (in termen van energiebesparing en duurzame energie)
- kosteneffectiviteit
- uitvoeringskosten voor marktpartijen en uitvoerders.

Het gaat hier om een ingewikkeld onderwerp: een duidelijk commitment van alle betrokkenen is nodig om hieraan verder te werken.

Overigens: als de wijziging zoals beschreven in paragraaf 5.2.1 is, doorgevoerd kunnen deze installaties wél in aanmerking komen voor MEP-WKK.

5.2.3 *Ombouw van een WKK installatie naar een biomassa-installatie*

Uit de markt zijn vragen naar voren gekomen over de mogelijkheid van ombouw van een WKK-installatie naar een biomassa-installatie. Een WKK-installatie die wordt

omgebouwd naar een productie-installatie waarmee duurzame energie wordt opgewekt, komt in aanmerking voor subsidie (mits natuurlijk wel wordt voldaan aan alle andere eisen uit de Elektriciteitswet). Dit blijkt uit de definities uit de wet. Artikel 72m, tweede lid, van de wet bepaalt uitdrukkelijk dat het niet mogelijk is om voor een tweede keer subsidie voor dezelfde installatie in aanmerking te komen, tenzij de installatie grondig wordt gerenoveerd of herbouwd. Achterliggende gedachte van dit verbod is het voorkomen dat voor twee keer tien jaar subsidie wordt verleend zonder dat in extra capaciteit is geïnvesteerd. Artikel 72m maakt een duidelijk onderscheid tussen productie-installaties voor duurzame elektriciteit (artikel 72m, eerste lid, onderdeel a), voor klimaatneutrale elektriciteit (ook artikel 72m, eerste lid, onderdeel a) en WKK-installaties (artikel 72m, eerste lid, onderdeel b).

Ook in artikel 1 van de wet wordt al een onderscheid aangebracht tussen hernieuwbare energiebronnen/duurzame elektriciteit en een installatie voor WKK (een installatie voor de gecombineerde opwekking van warmte en elektriciteit of mechanische energie, waarvan de warmte nuttig gebruikt wordt, anders dan voor de productie van elektriciteit, en waarin een brandstof, niet zijnde een hernieuwbare energiebron, wordt verstoekt, en waarvoor een bij ministeriële regeling omschreven verklaring is verkregen).

Als een WKK-installatie wordt omgebouwd naar een productie-installatie waaruit biomassa elektriciteit wordt geproduceerd, is deze installatie een heel ander type installatie geworden. Voor deze installatie eindigt het WKK-regime en start het regime voor productie-installaties die duurzame elektriciteit opwekken.

6 Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's)

De huidige MEP stelt aan subsidiëring van nieuwe AVI's de voorwaarde dat het elektrisch rendement tenminste 26% bedraagt. Dit is conform het beleid van het landelijk afvalbeheerplan dat stelt dat brandbaar afval dat niet hergebruikt kan worden, zoveel mogelijk moet worden ingezet voor energiewinning en dat deze inzet financieel zal worden gestimuleerd. De sector heeft aangegeven dat deze rendementseis echter belemmerend werkt bij het realiseren van zoveel mogelijk investeringen in duurzame elektriciteitsopwekking bij AVI's. Projecten die (net) niet aan deze eis kunnen voldoen zouden bij gebrek aan ondersteuning niet door kunnen gaan. Bovendien betekent de beperking tot elektriciteit dat ook mogelijk interessante warmte-kracht-opties niet adequaat ondersteund worden en dus niet gerealiseerd worden.

Daarnaast acht de sector het wenselijk bij de berekening van het MEP-subsidiebedrag niet langer uit te gaan van de onrendabele top van investeringen en de daarmee samenhangende exploitatie van de gehele installatie, afval en energie tezamen. Beperking tot additionele investeringen en exploitatie ten behoeve van additionele elektriciteitsproductie heeft het grote voordeel dat de moeilijk voorspelbare dynamiek op de internationale afvalmarkt en van het afvalbeleid geheel buiten beschouwing kan blijven.

Ten principale heeft het uit optiek van MEP-verantwoording en –beheer voordelen om conceptueel het reguliere afvalbedrijf en het additionele energiebedrijf van elkaar te scheiden. Net als bij andere opties in MEP-kader zou er dan sprake zijn van een investeringspotentieel in duurzame elektriciteitsproductie met een onrendabele top, die de overheid middels een MEP-subsidie zou kunnen wegnemen. Weliswaar verdwijnt dan de mogelijkheid dat bij voor het bedrijf gunstige ontwikkelingen rond het afvalbeleid of op de afvalmarkt additionele duurzame elektriciteitsproductie als het ware intern gesubsidieerd wordt met een lagere MEP-bijdrage als gevolg. Daar staat tegenover dat bij minder gunstige vooruitzichten investeringen in elektriciteitsproductie niet gesteund hoeven te worden met een MEP-bijdrage die gedeeltelijk ook de problemen in het afvalbedrijf zou helpen oplossen.

De uitdaging is nu om deze conceptueel aantrekkelijke scheiding in de praktijk goed uit te werken.

In de eerste plaats moet voor investeringen in afvalverwerking- en verbranding een base-case worden bepaald, waarbij er geen sprake is van specifieke ondersteuning van investeringen ten behoeve van duurzame energieopwekking. In deze base-case zal ongetwijfeld sprake zijn van een zekere mate van nuttige energieproductie: zowel voor eigen gebruik als voor het net, zowel omdat het opbrengsten genereert als omdat het

kosten verlaagt (bijvoorbeeld voor koeling), zowel uit eigen beweging als omdat de vergunning of het afvalbeleid en -regulering die eis stelt.

Met name is hier van belang dat binnen de EU de afvalmarkt wordt geliberaliseerd en dat in het kader van het level playing field afspraken worden gemaakt over de minimale eisen waaraan nieuwe installaties moeten voldoen, ook wat betreft nuttige energie-opwekking (Best Available Techniques). Het is noch gewenst noch nodig dat vanuit het (duurzame) energiebeleid hier ondersteuning wordt geboden aan installaties die aan deze minimale eisen moeten voldoen, ook als de benodigde investeringen niet rendabel zouden zijn. Dit gebeurt ook niet in andere EU-landen.

Vervolgens moet ook gekeken worden naar mogelijkheden voor additionele investeringen die extra productie van energie mogelijk maken. Concrete investeringsprojecten moeten, om de basis te kunnen vormen voor een subsidiebedragberekening, opgesplitst worden in een verwijderingsdeel (inclusief de daarbijbehorende energie base-case) en extra investeringen voor extra energiewinning. Naar de overtuiging van de sector en van ECN is dat een begaanbare weg, mede omdat ook in de praktijk in het kader van de voorbereiding van investeringsbesluiten alternatieven op die manier gepresenteerd kunnen worden. De additionele kosten (van investeringen en eventueel exploitatie) en de additionele opbrengsten vormen de input voor een onrendabele topberekening zoals die bij de MEP gebruikelijk is. Het resulterende MEP-subsidiebedrag voor deze categorie heeft dan betrekking op de additionele elektriciteitsproductie en kan over de gebruikelijke periode van tien jaar worden uitgekeerd.

In deze benadering is het goed mogelijk om bij steeds toenemende energiestatistiek, die naar verwachting gepaard gaan met een steeds toenemende onrendabele top, telkens daaraan aangepaste MEP-subsidiebedragen te berekenen. Uiteraard geldt daarbij dan, net als voor alle andere opties, het beleidsmatige maximum dat de MEP-regeling kent en dat momenteel op het niveau van wind op zee ligt. Een dergelijke staffel geeft de sector een prikkel om, binnen grenzen, op zoek te gaan naar de beste energetische opties.

Het is op voorhand niet duidelijk hoe hoog de subsidiebedragen in de staffel uiteindelijk zullen uitvallen. Daarvoor zijn de verschillen met de oude MEP-benadering te groot. Gezien de aantrekkelijkheid van het concept verdient het wel aanbeveling deze route verder te verkennen. Mocht het onverhoopt niet mogelijk blijken het hele traject tot een goed einde te brengen, dan kan de bestaande MEP-regeling nog enige tijd gecontinueerd worden.

Een gevolg van de nieuwe benadering is dat bij het verwerken van meetgegevens onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen de totale productie (die in aanmerking komt voor het verstrekken van groencertificaten) en de additionele productie, die de grondslag vormt voor het uitbetalen van de MEP-ondersteuning. Omdat dat

uitvoeringstechnisch niet handig is verdient het aanbeveling het resulterende MEP-subsidie bedrag uit te smeren over alle geproduceerde (duurzame) elektriciteit.

De eis dat alleen uitbreidingen van meer dan 30% voor MEP-ondersteuning in aanmerking komen kan bij AVI's belemmerend werken op nieuwe projecten en zou daarom kunnen vervallen. Er is geen goede reden gevonden om hier voor deze categorie strak de hand aan te houden terwijl in voorkomende gevallen de eis ook bij in absolute zin grote uitbreidingen toch belemmerend zou kunnen werken. Om vervolgens toch te voorkomen dat projecten die slechts een marginale verbetering betekenen ten opzichte van bestaande installaties of ten opzichte van de minimale eisen in procedure genomen moeten worden verdient het aanbeveling een rendementseis voor AVI's te handhaven. Die zal dan lager zijn dan de huidige 26%.

De hier geschetste nieuwe opzet zal uiteraard aan de Europese Commissie moeten worden gemeld.

7 Subsidiebedrag-berekening

In het kader van deze tussenevaluatie is ook gekeken naar de manier waarop de subsidie bedragen voor duurzame opties berekend worden. Het gaat daarbij niet om de diverse aannames en inputs die bij de reguliere individuele berekeningen een rol spelen, maar om de aanpak in het algemeen.

De MEP-subsidiebedragberekening loopt langs de volgende lijnen:

- vaststellen van een MEP-categorie ;
- per categorie representatieve data bepalen over investeringskosten en exploitatiekosten en-opbrengsten gedurende de looptijd van een referentie-investeringsproject;
- deze gegevens vormen de input voor een financieel rekenmodel waarin op basis van aannames over financieringsstructuur en rendementseisen de onrendabele top van het representatieve project wordt berekend, die in aanmerking komt voor subsidiëring uit de MEP;
- de MEP-subsidie wordt uitgerekend per KWh duurzaam geproduceerde elektriciteit gedurende de eerste tien jaar van de exploitatie, het MEP-subsidie bedrag;
- aan het MEP-subsidie bedrag is een beleidsmatig maximum gesteld, dat gelijk is aan het subsidiebedrag voor de categorie wind op zee;
- het subsidie bedrag wordt ruim voor het moment van investeren bekendgemaakt, vastgelegd in de MEP-beschikking en daarna niet meer gewijzigd;
- het berekeningsproces is transparant voor marktpartijen, de resultaten worden voorgelegd aan Tweede Kamer en de Europese Commissie .

Uit de consultaties zijn geen structurele problemen met deze benadering naar voren gekomen. Toch een paar opmerkingen.

Bij het vaststellen van MEP-categorieën is er een afweging tussen de wens om enerzijds de MEP-regeling generiek te houden: dat is goed voor de duidelijkheid naar alle betrokkenen en beperkt de uitvoeringslast. Anderzijds kunnen zowel de subsidiegever als de subsidieontvanger van oordeel zijn dat voor bepaalde opties een aparte categorie nodig is, of omdat projecten anders niet van de grond komen of omdat anders onverantwoorde oversubsidiëring dreigt.

In het algemeen gaat het enerzijds om gevallen waarin concrete voornemens voor beleidsmatige gewenste projecten niet van de grond kunnen komen omdat adequate ondersteuning ontbreekt. Zo zou naast de categorieën wind op zee en wind op land ook wind op het IJsselmeer geïntroduceerd kunnen worden met een uiteindelijk subsidiebedrag dat tussen beide eerder genoemde in komt te liggen. Anderzijds gaat dit

om het opsplitsen van bestaande categorieën om oversubsidiëring te voorkomen. Zo zou binnen de categorie wind op land een apart subsidiebedrag voor renovatie kunnen worden geïntroduceerd, wanneer uit monitoringresultaten zou blijken dat daar aanleiding toe bestaat.

De algemene lijn is: geen nieuwe categorieën invoeren, tenzij daar sterke argumenten voor zijn. In het beleid zijn daar al eens criteria voor aangegeven, zoals onder andere een voldoende aantal (potentiële) projecten, een duidelijke categorieafbakening en voldoende homogeniteit (een vergelijkbare onrendabele top) binnen de categorie.

In deze tussenevaluatie is de vraag een nieuwe categorie toe te voegen concreet aan de orde geweest bij biomassa en bij wind. Er is geen aanleiding op dit moment al een nieuwe categorie in te voeren.

Binnen een optie-categorie wordt één generiek MEP-subsidiebedrag berekend voor een representatieve referentie-case. Conceptueel wordt daarbij nu de 80/20 regel gehanteerd: bij het berekende subsidiebedrag zou 80% van de projecten binnen een categorie net voldoende rendabel zijn en 20% net niet. Op dit moment is er geen aanleiding om hier verandering in voor te stellen. Wel is het zo dat subsidiebedrag-bijstelling naar beneden, bijvoorbeeld naar 50/50, aan de orde kan zijn als uit monitoringsgegevens blijkt dat het investeringsniveau in een bepaalde categorie hoog blijkt te zijn in het licht van de verwachtingen, de doelstellingen of de budgettaire ruimte.

Bij het bepalen van de data wordt nu rekening gehouden met nieuwbouw. In geval van renovatie kan dit leiden tot te hoge MEP-bijdragen. Het verdient dus aanbeveling dit goed te monitoren en eventueel een aangepast subsidiebedrag te introduceren.

Als een project een levensduur heeft van meer dan tien jaar wordt bij het terugrekenen van de subsidie tot de MEP-periode van 10 jaar de exploitatie in de latere jaren meegenomen. Dat is goed te verdedigen als de exploitatie in die jaren bijdraagt aan het reduceren van de onrendabele top. De exploitant heeft immers voluit de mogelijkheid de exploitatie na afloop van de uitkering van de MEP-subsidie voort te zetten. Dat is vanuit de optiek van de subsidieverstrekker onverstandig als die late exploitatie de onrendabele top vergroot: de MEP subsidieert dan het exploitatietekort, terwijl er geen mogelijkheden zijn om een exploitant ertoe te dwingen om ook daadwerkelijk de exploitatie voort te zetten. Gezien bovenstaande moet de subsidiebedragberekening in dit licht worden aangepast.

In sommige gevallen zal subsidiëring over een tijdsperiode die langer is dan tien jaar wenselijk zijn. Hierbij moet worden gedacht aan projecten met een langere technisch/economische levensduur, met een behoorlijke kans op een onrendabele exploitatie ook in de laatste jaren en met beperkte mogelijkheden voor vernieuwing: de volgende generatie wind op zee projecten zou hiervoor in aanmerking kunnen komen.

Voorgesteld wordt om nu al de wettelijke mogelijkheid te creëren in voorkomende gevallen de MEP-steunverlening over een langere periode uit te betalen en daarmee ook langere exploitatie zeker te stellen, uiteraard met een daarop toegesneden subsidiebedrag.

De hoogte van het subsidiebedrag voor WKK wordt jaarlijks vastgesteld. Elk jaar in september wordt een berekening uitgevoerd waarin de hoeveelheid elektriciteit wordt geraamd die in het jaar daarop in aanmerking zal komen voor subsidie. Deze raming wordt gebaseerd op de gegevens uit de MEP-aanvragen, aangevuld met gegevens die ECN in opdracht van EZ verzamelt en analyseert. Uit het beschikbare budget volgt dan de maximum hoogte van het subsidiebedrag. Vervolgens wordt deze subsidiehoogte getoetst aan de criteria voor staatssteun die in de Europese Unie gelden. Het milieusteunkader van de Europese Commissie bepaalt dat de exploitatiesteun voor warmtekrachtkoppeling niet meer mag bedragen dan 50% van de onrendabele top. Ten behoeve van deze toets wordt van een aantal representatieve installatietypen de rentabiliteit doorgerekend, waarbij kosten en inkomsten voor het komende jaar worden geraamd. Voor de gas- en elektriciteitsprijzen wordt in deze berekening gebruik gemaakt van de gemiddelde noteringen van de contracten voor levering in het komende kalenderjaar, zoals deze de twaalf maanden direct voorafgaand aan 1 oktober zijn afgesloten. Vanaf 2005 zal ook het voordeel van verworven CO₂-rechten in de berekening worden betrokken.

Indien de geraamde subsidie tot een te hoge steunintensiteit zou leiden, dat wil zeggen meer dan 50% exploitatiesteun van de onrendabele top, wordt het subsidiebedrag naar evenredigheid verlaagd. Er is dan immers sprake van verbeterde marktomstandigheden, waardoor de subsidie ook minder noodzakelijk zal zijn.