

Vergaderjaar 2020–2021

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 327

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2020

Met deze brief informeer ik uw Kamer over een aantal onderwerpen in verband met de stimulering van hernieuwbare energie en andere vormen van CO₂-reductie. Ik sta eerst stil bij de realisatie van projecten met een SDE+-beschikking in relatie tot onder andere de gevolgen van het coronavirus. Vervolgens behandel ik de overstimuleringsstoets in de SDE++, de samenloop van de CO₂-heffing en de SDE++ en de rol van de transportindicatie bij aanvragen voor hernieuwbare elektriciteit. Daarna behandel ik de motie van het lid Harbers c.s. (Kamerstuk 35 300 XIII, nr. 31) over het gebruik van SF₆ in windturbines. Vervolgens ga ik in op de gevolgen van de lage energieprijzen voor de subsidieverstrekking. Tot slot informeer ik uw Kamer over de motie van het lid Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 541), over het onderzoeken van het rekening houden met de hele economische levensduur in de SDE++.

Ontheffing voor projecten met realisatietermijn tot en met voorjaar 2021

Op 21 april jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd dat alle projecten met een realisatietermijn in 2020 met vertraging in verband met de gevolgen van het coronavirus of het gebrek aan transportcapaciteit op het elektriciteitsnet op aanvraag één jaar ontheffing kunnen krijgen (Kamerstuk 31 239, nr. 315). Ik wil deze maatregel graag verlengen waardoor deze ook van toepassing is op alle projecten met een uiterste realisatietermijn tot en met juni 2021. Daarna zal de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) verzoeken om ontheffing weer inhoudelijk op de haalbaarheid van de realisatie toetsen. Deze maatregel heeft bewust een tijdelijk karakter en is erop gericht om projecten te ondersteunen die door onvoorziene omstandigheden in het gedrang zijn gekomen. Tegelijkertijd is het onwenselijk om budget te reserveren voor projecten die, ook met één jaar ontheffing op de realisatietermijn, niet gerealiseerd kunnen worden. Het beeld is dat projecten inmiddels in grotere mate doorgang kunnen vinden en beter rekening kunnen houden met de gevolgen van

het coronavirus. Ook voor het gebrek aan transportcapaciteit in bepaalde regio's geldt dat deze problematiek inmiddels langer bekend is en deels langdurig van aard is. Projecten moeten de ontheffing zelf bij RVO.nl aanvragen en bij deze aanvraag verklaren dat realisatie binnen de ruimere periode mogelijk is.

SDE++

Op 14 september jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd dat ik ernaar streef om voor de eerste openstellingsronde van de SDE++ van 24 november tot en met 17 december 2020 geactualiseerde beleidsregels over de overstimuleringsstoets te publiceren (Kamerstuk 31 239, nr. 326). Het doel van deze toets is om eventuele (onrechtmatige) overstimulering te voorkomen. Momenteel zijn de Beleidsregels cumulatietoets steun in het kader van het Besluit stimulering duurzame energieproductie (Stcrt. 2011, nr. 22069) nog van toepassing. Deze zijn op punten niet passend bij de SDE++ en deels verouderd en worden daarom aangepast. Dit kost helaas meer tijd dan eerder verwacht, waardoor ik in deze brief de belangrijkste onderdelen van deze toets uiteen zal zetten. Op die manier kunnen ook bedrijven hiermee rekening houden bij hun subsidieaanvraag.

In het advies van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over de basisbedragen voor de SDE++ wordt uitgegaan van een bepaald rendement op eigen vermogen en vreemd vermogen per techniek. De overstimuleringsstoets is bedoeld om overschrijding van dit redelijke rendement te voorkomen, in lijn met milieusteunkader en de staatssteun-goedkeuring van de Europese Commissie. Uitgangspunt van de toets is dat alle direct aan het project gerelateerde kosten, zoals investeringskosten en operationele kosten maar ook operationele opbrengsten, worden opgevoerd. De opgave voor de toets moet worden voorzien van een verklaring van een accountant. Gedurende de looptijd van de beschikking kan ook een hertoets plaatsvinden op initiatief van de Minister of op verzoek van de producent (maximaal drie keer). Als er bij een toets wordt vastgesteld dat er sprake is van overstimulering, dan wordt de hoogte van de subsidie voor de resterende looptijd verlaagd (bijvoorbeeld € 90 i.p.v. € 100 per ton CO₂ bij een gelijkblijvende periode van 15 jaar). Tot nu toe werd de maximale subsidiabele productie aan het einde van de looptijd gekort. Indien de subsidie wordt gekort, is zoals bij elk besluit bezwaar en beroep mogelijk. Bedrijven moeten ervan uit kunnen gaan dat zij niet teveel of te weinig, maar een redelijk rendement kunnen krijgen voor de inspanningen die zij leveren om te verduurzamen. Op de website van RVO.nl is voor verschillende technieken van de SDE++ meer informatie te vinden.

Voor de uitvoering werkt RVO.nl inmiddels aan een toepassing waardoor de meetdata die nodig is voor uitkeren van de subsidies gemakkelijk en zorgvuldig door meetbedrijven kunnen worden aangeleverd. In de volgende aanpassing van de SDE++-regelgeving wil ik daarom als eis opnemen dat producenten toestemming geven aan het meetbedrijf om deze data via deze toepassing aan RVO.nl te verstrekken. Op deze manier kunnen de meetbedrijven ook voor alle technieken die niet werken met garanties van oorsprong de meetdata direct aan RVO.nl sturen.

CO₂-heffing niet gecorrigeerd in de SDE++

Over de voortgang van het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 193) en in het bijzonder de CO₂-heffing heb ik de Kamer, maar ook recent de Europese Commissie, geïnformeerd in het kader van de discussie rondom de Europese Green Deal. Daarbij heb ik aangegeven dat ik niet voornemens ben om binnen de SDE++-regeling te corrigeren voor de

CO₂-heffing. Het doel van de CO₂-heffing is namelijk om te borgen dat de industrie de investeringen doet die nodig zijn voor het behalen van het reductiedoel. Het doel is niet om collectieve middelen op te halen, noch om de businesscase voor verduurzaming voor de betreffende bedrijven te verbeteren. De SDE++ en de CO₂-heffing volgen hierbij de wortel- en stokgedachte en borgen dat we de beide doelen van het hoofdstuk industrie uit het Klimaatakkoord realiseren, namelijk CO₂-reductie in de industrie zekerstellen én Nederland aantrekkelijk houden voor investeringen door verduurzamende industrie. Voor de afvang en opslag van CO₂ geldt dat voor nieuwe installaties een uitvoeringsovereenkomst moet worden afgesloten waarbij een bankgarantie wordt overgelegd. Om te borgen dat betrokken partijen door dit vraagstuk geen financiële risico's lopen heb ik in een eerder stadium aan hen aangegeven deze bankgarantie niet in te winnen als zij hun project niet wensen door te zetten als binnen de SDE++ een correctie plaatsvindt voor de nationale CO₂-heffing.

Transportindicatie werkt, maar meer transparantie blijft gewenst

Sinds het najaar van 2019 is bij subsidieaanvragen voor hernieuwbare elektriciteit een transportindicatie van de netbeheerder verplicht. Deze indicatie wordt niet verstrekt als kan worden aangetoond dat er geen transportcapaciteit beschikbaar is. De netbeheerder doet dit middels een openbaar congestiemanagementonderzoek. Hiermee wordt het risico beperkt dat er subsidiebeschikkingen worden afgegeven voor projecten in gebieden waar geen ruimte op het elektriciteitsnet is. Daarbij geldt dat een transportindicatie geen garantie is op transportcapaciteit. Voor een deel van de projecten zal uiteindelijk blijken dat er geen transportcapaciteit is. Inmiddels zijn er twee openstellingsrondes van de SDE+ geweest waarin deze transportindicatie verplicht was. Het middel werkt goed en draagt eraan bij dat er met name aanvragen voor zon- en windprojecten worden gedaan in gebieden waar op het elektriciteitsnet nog voldoende ruimte is.

Voortgang na motie Van der Lee en onderzoek rol ACM

Sinds de introductie van de transportindicatie zijn er zorgen geuit door de markt en ook door uw Kamer. De kern van de kritiek hierbij is dat de afweging van de netbeheerder om voor een gebied wel of geen transportindicatie te verstrekken niet goed inzichtelijk is voor een projectontwikkelaar en daarmee niet transparant genoeg. Uw Kamer nam hierover de motie van het lid Van der Lee aan die opriep om projecten die geen transportindicatie krijgen toch nog in dezelfde openstellingsronde te laten meedoen als de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een klacht hierover gegrond verklaart (Kamerstuk 32 813, nr. 379). Deze motie dateert nog voor de eerste openstellingsronde waarin de transportindicatie is gebruikt. Hierna hebben zich enkele belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Er is overleg op gang gekomen tussen enerzijds de netbeheerders en anderzijds de betrokken brancheverenigingen van projectontwikkelaars om beter te begrijpen hoe netbeheerders tot de conclusie komen dat er sprake is van congestie in bepaalde gebieden. Het is voor het tempo in de energietransitie van belang dat netbeheerders transparant zijn over waarom congestiemanagement op bepaalde locaties in het net wel of niet mogelijk is. Marktpartijen zijn daarnaast vertrouwd geworden met het middel transportindicatie, dat enerzijds wel ontwikkelingen in bepaalde gebieden remt, maar tegelijkertijd ook duidelijkheid biedt aan de sector en voorkomt dat projecten worden ontwikkeld die vanwege de schaarste aan transportcapaciteit niet gerealiseerd kunnen worden.

Tot slot heb ik, mede in verband met de motie Van der Lee, met de ACM een toezichhoudende rol verkend. Daarbij bleek dat het toetsen door de ACM van afgegeven transportindicaties door de netbeheerders zeer

inefficiënt is, omdat die rol of heel beperkt zou zijn (bijvoorbeeld een controle of er een onderzoek naar congestiemanagement is gedaan) of er speciaal hiervoor een nieuw algemeen geldend kader ontwikkeld zou moeten worden. Daarbij is de verwachting dat aanvullend toezicht op de huidige manier van verstrekken van transportindicaties niet zal leiden tot een betere benutting van het elektriciteitsnet. Temeer omdat netbeheerders op dit moment ook bij twijfel een transportindicatie afgeven. Ik wil om deze reden het huidige systeem van de transportindicatie nu niet veranderen, maar juist het gesprek met de sector en de netbeheerders voortzetten op welke manier de transparantie nog verder kan worden vergroot. Dit vraagstuk speelt ook breder, bijvoorbeeld in het kader van de investeringsplannen van netbeheerders en de regionale energiestrategieën.

Gebruik van SF₆ in windturbines

Om invulling te geven aan de motie van het lid Harbers c.s. (Kamerstuk 35 300 XIII, nr. 31) heb ik onderzoek gedaan het gebruik van SF₆ in windturbines en de emissies die daarbij vrijkomen. De emissie van het broeikasgas SF₆, zwavelhexafluoride, was in Nederland in 2018 in totaal 5.943 kg, omgerekend 0,13 Mton CO₂-equivalent, oftewel 0,07% van de nationale emissies. De grootste bron betreft lekkages uit dubbel glas dat als afval wordt verwerkt. Omdat SF₆ sinds 2008 niet meer in dubbel glas en diverse andere toepassingen mag worden gebruikt, zullen die emissies afnemen. SF₆ wordt nog wel toegepast in transformatoren, om kortsluiting te beperken. In windmolens zitten dergelijke transformatoren om de spanning van de opgewekte stroom te verhogen naar midden-spanning om deze vervolgens te kunnen transporteren. Het betreft in de regel hermetisch afgesloten systemen die zijn getest op een lekkage van minder dan 0,1% per jaar. De Europese brancheorganisatie voor windenergie schat een gemiddelde emissie van 1,5 gram per turbine per jaar, omgerekend 35 kg CO₂eq. Dit is vergelijkbaar met een gemiddelde autorit van 300 km in een auto met verbrandingsmotor.

Het gebruik van transformatoren, die vooral in het elektriciteitsnet zitten, zal groeien. Alternatieven voor SF₆ bestaan reeds voor een deel van de toepassingen, maar vergen nu nog omvangrijkere behuizingen die niet in alle gevallen, zoals windturbines, goed passen. Alternatieve gassen die in compactere installaties toepasbaar zijn, zijn nog beduidend duurder. Ook vergt dat herontwerp van transformatoren. De Europese Commissie heeft recent een verkenning laten doen naar de ontwikkelingen op dit terrein. Op grond daarvan verwacht ik dat de Commissie in de aangekondigde herziening van de F-gassenverordening eind volgend jaar zal komen met voorstellen om de inzet van SF₆ in nieuwe systemen voor bepaalde spanningsniveaus en toepassingen te gaan verbieden. Ondertussen blijft het kabinet zich inzetten om alternatieven te stimuleren, zoals met de MIA/Vamil. Een grotere vraag, zoals recent door Stedin en TenneT, helpt de meerkosten naar beneden te brengen.

Gevolgen lagere energieprijzen

De SDE++ vergoedt in principe de onrendabele top van hernieuwbare energieprojecten en andere CO₂-reducerende technieken. Dat is het verschil tussen de kostprijs en de marktwaarde van het geleverde product. Om ervoor te kunnen zorgen dat met de beschikbare middelen zoveel mogelijk CO₂ kan worden gereduceerd, wordt de maximale subsidie beperkt door de basisprijs. Als de marktwaarde van het product onder de basisprijs zakt, stijgt de uitgekeerde subsidie niet meer mee. Dat is op dit moment het geval in verband met de lage energieprijzen. Ik ben bewust van de impact die dit voor projecten kan hebben. De SDE++-subsidie

wordt echter verstrekt over de gehele looptijd van een project waarbinnen de energieprijzen fluctueert. De regeling is zo ingericht dat er langetermijnduidelijkheid is over de subsidievoorwaarden. De risico's zijn zodoende bij subsidie-aanvragers bekend. In de berekeningen van de benodigde subsidiehoogtes door het PBL wordt daarnaast rekening gehouden met een vergoeding voor het risico dat projecten lopen. Zoals bijvoorbeeld de Klimaat- en Energieverkenning laat zien wordt er voor de langere termijn verwacht dat de energieprijzen weer zullen stijgen. Daarmee is de huidige situatie naar verwachting dus van tijdelijke aard.

Economische levensduur projecten SDE++

Naar aanleiding van de motie van het lid Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 541), waarin verzocht wordt om in kaart te brengen hoe in de SDE++ voor alle technieken de gehele economische levensduur mee kan worden genomen in de berekening van de CO₂-reductie, ben ik in overleg met het PBL en de relevante brancheverenigingen een traject gestart om dit te onderzoeken met het oog op de openstelling van de SDE++ volgend jaar. Uw Kamer wordt nader geïnformeerd over de uitkomsten van dit traject in de Kamerbrief over de SDE++-openstellingsronde in 2021 in het begin van volgend jaar.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes