

Vergaderjaar 2003–2004

28 665

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 augustus 2004

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 (hierna: de wet). Al bij de besluitvorming rond de MEP kwamen vragen aan de orde die op dat moment nog niet goed te beantwoorden waren, onder andere door gebrek aan praktijkervaring. Mede daarom is aan de Tweede Kamer en aan betrokkenen toegezegd al snel, medio 2004, met een eerste evaluatie te komen. Deze tussen-evaluatie bied ik u hierbij aan.¹

De reikwijdte van een evaluatie snel na het van kracht worden van de regelgeving kan niet anders dan beperkt zijn. De aandacht richt zich nu vooral op uitvoeringsaspecten en op enige beleidsmatige witte vlekken. In 2005 zal een evaluatie van het beleid gericht op de bevordering van duurzame energie in het licht van de doelstellingen plaatsvinden.

In het eerste deel van deze brief ga ik nader in op de beleidsmatige conclusies die ik uit de resultaten van de tussenevaluatie van de MEP (zie bijlage)¹ trek. Vervolgens rapporteer ik over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de MEP, inclusief de budgettaire kant daarvan. Tenslotte maak ik van de gelegenheid gebruik om nader in te gaan op een aantal vragen die mij tijdens het Algemeen Overleg van 15 juni jl. zijn gesteld en op toezeggingen gedaan bij de behandeling van het Belastingplan.

2. Uitkomst tussenevaluatie in hoofdlijnen

2a. Meer zekerheid voor investeerders

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. De volgende maatregelen beogen meer zekerheid te bieden aan investeerders en financiers:

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- *Voortzetting van de subsidie bij eigendomsoverdracht van een installatie.* Voortzetting van de subsidie bij eigendomsoverdracht van een installatie zal mogelijk worden gemaakt. Bij de overdracht van een installatie tijdens de subsidiabele periode aan een nieuwe producent wordt de eindafrekening voor de huidige producent vastgesteld en wordt voor de resterende termijn, tegen hetzelfde subsidiebedrag, een subsidiebeschikking afgegeven aan de nieuwe producent.
- *Keuzevrijheid datum eerste ingebruikname.* Bij nieuwe installaties kan de producent bij de subsidieaanvraag aangeven in welk jaar en op welke datum de voor de MEP relevante productie van start zal gaan. Nieuw is dat ook op een later tijdstip de producent vrijelijk een andere datum voor de ingang van de MEP-periode kan doorgeven aan de uitvoeringsinstantie, mits deze datum ligt binnen de periode waarvoor het subsidiebedrag geldig is. 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.
- *Bekendmaking subsidiebedragen.* De nieuwe subsidietarieven voor duurzaam opgewekte elektriciteit zullen twee jaar voordat de periode ingaat worden vastgesteld. Dit is een half jaar eerder dan nu het geval is.
- *Publicatie beleidsregel overcompensatie.* In mijn brief van 19 april jl.¹ ben ik ingegaan op het probleem van mogelijke overcompensatie van projecten die van meerdere subsidies gebruik maken. Ik heb daarin aangekondigd een beleidsregel op te stellen. Deze zal spoedig worden gepubliceerd.

2b. Verbetering uitvoeringspraktijk

De uitvoering van de MEP kan op een aantal punten verbeterd worden. Ik stel daartoe de volgende maatregelen voor:

- *Reductie administratieve lasten.* In het eerste jaar van de uitvoering van de MEP is de administratieve druk door de aanvragende marktpartijen, met name voor het onderdeel WKK als hoog ervaren. EnerQ ontwikkelt op dit moment een vereenvoudigde procedure voor terugkerende aanvragen en voor exploitanten met meerdere installaties. Deze procedure is naar verwachting effectief voor de WKK-aanvragen voor 2005.
- *Verklaring voor duurzame of WKK-elektriciteit.* Er zijn in de uitvoeringspraktijk problemen opgetreden wanneer er sprake is van een kleine hoeveelheid bijstook van duurzame bronnen in een WKK installatie. Dit is ongewenst. Ik ben dan ook voornemens de wet op dit punt aan te passen zodat het mogelijk wordt dat een WKK-installatie, ook in geval van bijstook van duurzame bronnen, in aanmerking kan komen voor een WKK-verklaring en daarmee voor WKK-subsidie.
- *10 dagen termijn indiening meetgegevens WKK.* 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. Hierdoor wordt de behandelingstermijn van subsidieaanvragen verkort.
- *Ontheffing bij volledige vervanging.* MEP subsidie bij volledige vervanging van een oude door een nieuwe installatie is niet apart in wetgeving gedefinieerd terwijl dit om redenen van efficiency wel gewenst kan zijn. In de wet zal daarom een aparte ontheffingscategorie voor volledige vervanging worden opgenomen.
- *Apart tarief voor renovatie.* Renovatie kan gepaard gaan met lagere investeringskosten dan de oprichting van een nieuwe installatie of dan

¹ TK 2003–2004, 28 665, nr. 46.

² Wijziging van drie regelingen inzake Milieu-kwaliteit Elektriciteitsproductie, Stc. 2004, nr. 126, pagina 12.

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) subsidiebedrag voor renovatie in de rede.

- *Ontheffing voordat daadwerkelijk is gerenoveerd of uitgebreid.* Om vooraf meer zekerheid aan investeerders te bieden stel ik voor de wet aan te passen zodat mogelijk wordt dat *voordat* daadwerkelijk is gerenoveerd, uitgebreid of volledige vervanging heeft plaatsgevonden een ontheffing kan worden aangevraagd. Op dit moment kan een ontheffing pas verkregen worden nadat de werkzaamheden zijn voltooid. Deze aanpassing leidt ertoe dat producenten vroegtijdig duidelijkheid hebben.

2c. Wind op land

- *Verhoging aantal vollasturen van 18 000 naar 20 000 bij wind op land* In de MEP is voor wind op land een maximum gesteld aan de te verstrekken MEP-subsidie. Dit maximum is gekoppeld aan een bepaald aantal uren dat een turbine op vol vermogen produceert. In de huidige MEP is dat 18 000 vollasturen in maximaal 10 jaar. Hierbij zouden echter een aantal negatieve effecten kunnen optreden, onder andere dat windturbines vroegtijdig, bijvoorbeeld al na 7 jaar, door exploitanten zouden worden ontmanteld, om deze vervolgens door een nieuwe te vervangen. Dit effect zou zich voor kunnen doen wanneer de volledige MEP-subsidie is betaald. Een dergelijke korte (economische) levensduur is ongewenst. Daarnaast zouden in de toekomst nieuwe, grotere windturbines met een groter vermogen op de markt kunnen komen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat het langer duurt voordat het maximum aantal vollasturen is bereikt, zonder dat dit leidt tot meer duurzame elektriciteitsproductie. Ook dit is ongewenst. Een verhoging van het aantal vollasturen met overeenkomstige aanpassing van het subsidiebedrag naar 20 000 lijkt mogelijk. Dit beperkt de ruimte voor eerder genoemde ongewenste effecten. Ik zal in overleg met marktpartijen bezien wanneer verantwoorde invoering van dit nieuwe maximum mogelijk is. Overigens kan vroegtijdige beëindiging onder omstandigheden leiden tot terugvordering van subsidie. Dit is het geval wanneer strijdigheid met de Europese regelgeving optreedt.

2d. Biomassa

- *Langjarige ondersteuning voor 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. Achterliggende reden is de onzekerheid rond de ontwikkeling van de biomassaprijzen, die voor deze categorie een substantieel deel van de totale kosten uitmaken. De levensduur van de investeringsprojecten is echter veel langer en dus is duidelijkheid over de MEP-ondersteuning voor een langere termijn gewenst. De resultaten van de tussen-evaluatie overwegend, kom ik tot de conclusie dat een vast langjarig subsidiebedrag met een maximale looptijd van 10 jaar, de voorkeur van de sector, ook vanuit de optiek van de Staat wenselijk is. Randvoorwaarde voor een dergelijk langjarig subsidiebedrag is dat het risico dat de Staat achteraf bezien onder bepaalde omstandigheden te veel heeft betaald, moet worden ondervangen. Dit zal voorkomen worden door een ingreep in bestaande subsidiebeschikkingen door een verlaging van het subsidiebedrag mogelijk te maken wanneer er sprake is van gedaalde brandstofprijzen. Ik stel voor om op korte termijn, uiteraard in nauw overleg met de sector en andere betrokkenen, langs deze lijn verder te werken. Op deze wijze wordt, samen met andere onderdelen van deze brief, mede invulling gegeven aan de afspraken in het kader van het Kolenconvenant en aangesloten bij de veronderstellingen van het nationaal allocatieplan CO₂-emissiehandel.

2e. Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's)

- *Nieuwe benadering subsidiebedragberekening AVI's.* De huidige MEP stelt aan subsidiëring van nieuwe AVI's de voorwaarde dat het elektrisch rendement tenminste 26% bedraagt. Deze rendementseis werkt belemmerend bij het realiseren van zoveel mogelijk investeringen in duurzame elektriciteitsopwekking bij AVI's. Daarnaast is 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, maar uit te gaan van een beperking tot additionele investeringen en exploitatie ten behoeve van additionele elektriciteitsproductie. Ten principale ben ik van mening dat deze benadering voordelen heeft. De uitdaging is nu om in overleg met de sector deze conceptueel aantrekkelijke scheiding in de praktijk goed uit te werken waarbij tevens gebruik gemaakt wordt van een staffeling van de rendementseis.
- *Vervanging van uitbreidingseis voor AVI's.* De eis dat alleen uitbreidingen van meer dan 30% van de totale installatie voor MEP-ondersteuning in aanmerking komen kan bij AVI's belemmerend werken op nieuwe projecten. Ik wil deze eis daarom laten vervallen. Om vervolgens toch te voorkomen dat projecten die slechts een marginale verbetering realiseren ten opzichte van bestaande installaties of ten opzichte van de minimale eisen in procedure genomen moeten worden, ben ik voornemens de 30%-uitbreidingseis te vervangen door een in overleg met de sector te ontwikkelen methode waarbij het energetisch rendement van de uitbreiding een rol moet spelen.

2f. MEP-subsidiebedragberekening

- *Terughoudendheid in de introductie van nieuwe categorieën.* MEP-subsidiebedragen worden separaat voor de diverse duurzame elektriciteitsopties (optie categorieën) berekend. De algemene lijn is om geen nieuwe categorieën in te voeren, tenzij daar sterke argumenten voor zijn. Criteria voor het invoeren van een nieuwe optie categorie zijn o.a. een voldoende aantal (potentiële) projecten, een duidelijke categorieafbakening en voldoende homogeniteit (een vergelijkbare onrendabele top) binnen de categorie. Overigens kan het invoeren van een nieuwe categorie, als daar in de toekomst aanleiding toe zou zijn, binnen het bestaande wettelijke kader plaatsvinden.
- *Geen nieuwe categorie voor de kolenvergassingscentrale Buggenum.* De kwestie rond een aparte categorie, in het bijzonder voor de kolenvergassingscentrale Buggenum, kwam ook aan de orde in het algemene overleg van 18 november 2003 (TK 28 665 en 28 782, nr 44). Ik heb toen aangegeven te bezien of er een aparte categorie zou moeten komen. Op basis van de huidige informatie gaat het nog maar om één project van één bedrijf, dat bovendien nog in de proeffase verkeert. Gezien bovengenoemde criteria is er geen aanleiding hiervoor een nieuwe categorie in te voeren.
- *Aanpassing subsidiebedragberekening.* Als een project een economische 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. In de gevallen waarbij de onrendabele top wordt vergroot door de exploitatie in latere jaren mee te nemen bij de onrendabele top berekening ben ik van mening dat de subsidiebedragberekening moet worden aangepast. Ik acht het onverstandig om die jaren mee te nemen in de berekening omdat er geen goede mogelijkheden bestaan om de exploitant te dwingen om ook daadwerkelijk de exploitatie in de latere jaren voort te zetten. Dit zal met name bij grootschalige biomassa aan de orde zijn.
- *Mogelijkheid tot verlenging subsidieperiode.* In sommige gevallen zal subsidiëring over een tijdsperiode die langer is dan tien jaar wenselijk zijn met name bij projecten met een langere technisch/economische

levensduur en met een behoorlijke kans op een onrendabele exploitatie ook in de laatste jaren. Ik stel voor om nu al de wettelijke mogelijkheid te creëren de MEP-subsidie over een langere periode uit te betalen en daarmee ook langere exploitatie zeker te stellen, uiteraard met een daarop toegesneden subsidiebedrag.

3. Budgettaire kant MEP

3a. MEP 2003 in cijfers

De MEP is gestart op 1 juli 2003. Er zijn in de MEP twee subsidiecategorieën, namelijk duurzaam opgewekte elektriciteit en WKK (warmtekrachtkoppeling). Een derde categorie in de MEP, klimaatneutrale fossiele energiedragers (KNFE), is nog niet geopend voor subsidieaanvragen. Voor duurzaam opgewekte elektriciteit konden exploitanten van duurzame elektriciteit-installaties in 2003 een aanvraag indienen die hen recht geeft op maximaal 10 jaar MEP-subsidie. Bestaande installaties (van na 1 januari 1996) kunnen maximaal 10 jaar, minus het aantal jaar dat de installatie al in bedrijf was, subsidie krijgen. De hieronder gepresenteerde cijfers over 2003 voor duurzaam opgewekte elektriciteit zijn met name terug te voeren op bestaande installaties. Voor WKK dienen ondernemers elk jaar een nieuwe subsidieaanvraag in te dienen.

Tabel 1: MEP cijfers 2003 (voor 2004 nog geen cijfers beschikbaar)

	Aantal aanvragen	Raming van daadwerkelijke betalingen in 2003 (M €)	Budget 2003	Overschrijding t.o.v. budget 2003 (M €)	Werkelijke inkomsten	Overschrijding t.o.v. werkelijke inkomsten (M €)
Duurzame elektriciteit-subsidie	575	62	71	-/ - 9		
WKK-subsidie	1 372	66-72	47	+ 19 tot +25		
KNFE-subsidie	-	-	11	-/-11		
Uitvoeringskosten		3				
Totaal	1 947	131-137	129	+ 2 tot +8	117	+ 14 tot +20

3b. Financiële knelpunten MEP 2003

Over 2003 zijn in de MEP drie financiële knelpunten geïdentificeerd.

Budgetraming 2003 onzeker

In de eerste plaats is er nog steeds geen volledig beeld van het budgetbeslag van de in 2003 ingediende MEP subsidieaanvragen. Dit wordt veroorzaakt door aanloopproblemen bij het afgeven van de zgn. WKK-verklaring (ook wel blauwverklaring genoemd) en het vertraagd doorgeven van meetgegevens van WKK installaties door netbeheerders. Dit laatste probleem hangt mede samen met het door de Tweede Kamer ingediende «eigen verbruik» amendement¹. De verwachting is dat deze problemen in de toekomst zullen afnemen. Over 2003 is inmiddels, met een marge van ca. 6 mln €, zeker op hoeveel betalingen de ingediende MEP subsidie-aanvragen aanspraak maken, nl. minimaal 131 mln € en maximaal 137 mln €. Netto moet over 2003 met een tekort rekening worden gehouden van 14 tot 20 mln €. Dit heeft twee oorzaken: lagere inkomsten en hogere uitgaven.

Lagere inkomsten

De MEP wordt «gevoed» met een heffing (in 2003: 17 € per aansluiting) bij alle Nederlandse elektriciteitsaansluitingen met een zgn. verblijfsfunctie. Er is in 2003 ca. 12 mln € minder MEP heffingen binnengekomen dan geraamd. Nog onduidelijk is of het gaat om een te lage inning cq. afdracht van netbeheerders aan EnerQ, of dat er bij de opzet van de MEP van een

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 665, nr. 14.

te hoog aantal elektriciteitsaansluitingen met verblijfsfunctie is uitgegaan. DTe verricht hiernaar op verzoek van EZ op dit moment nader onderzoek.

Hogere uitgaven

Voor het MEP budget in 2003 moet rekening worden gehouden met te hoge uitgaven voor WKK subsidies (19–25 mln €), vrijwel geheel veroorzaakt door hogere uitgaven t.b.v. «eigen verbruik» van WKK stroom (18–20 mln €) als gevolg van het genoemde Kamer-amendement. Daar staat tegenover dat voor duurzaam opgewekte elektriciteit 9 mln € minder zal worden uitgegeven dan begroot. Tenslotte valt het budget voor de categorie klimaatneutrale fossiele energiedragers van 11 mln € vrij omdat deze categorie nog niet is opengesteld in de MEP. De netto uitvoeringskosten waren 3,3 mln €, 1,8 mln € minder dan begroot. Per saldo zijn de uitgaven 2 tot 8 mln € hoger dan begroot.

3c. Prognose investeringen duurzame elektriciteit en MEP budget in 2004 en verder

ECN heeft een onderzoek uitgevoerd naar de verwachte stijging van de investeringen in duurzaam opgewekte elektriciteit t/m 2010 en het daarvoor benodigde MEP budget t/m 2007. Voor de categorieën WKK en klimaatneutrale elektriciteit is geen prognose gemaakt, omdat voor WKK jaarlijks een analyse wordt gemaakt van de sterk wisselende markt-omstandigheden voor WKK en de daaruit resulterende overheidssteun. De categorie klimaatneutrale elektriciteit is nog niet geactiveerd in de MEP omdat concrete projecten die op korte termijn in productie worden genomen vooralsnog ontbreken.

Voor de productie van duurzaam opgewekte elektriciteit komt ECN met de volgende ramingen:

Tabel 2

duurzame elektriciteitsproductie GWh	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Scenario laag (1)	3 702	4 779	5 752	6 352	6 639	7 071	7 326	7 560
Scenario hoog (2)	3 702	5 292	6 607	7 648	8 210	9 129	10 474	11 995
Scenario beleid (3)	3 702	5 106	6 363	7 190	7 703	8 362	9 543	10 908

(1) Dit betreft een scenario met een lage groei van het duurzame elektriciteitsvermogen in Nederland, o.a. windenergie op land 50 MW per jaar en toename van grootschalige biomassa (vanaf 2006) met 20 MW per jaar.

(2) Dit is het scenario met hoge groei, o.a. 100 MW wind op land per jaar en 50 MW grootschalige biomassa per jaar. Verder is een aantal optimistische aannames gedaan zoals uitbreiding van het waterkrachtvermogen vanaf 2008.

(3) Dit is het scenario waarin al het voorgenomen beleid wordt gerealiseerd, o.a. 1500 MW wind op land in 2010 en de doelstelling van het kolenconvenant voor grootschalige biomassa (500 MW in 2010).

In het hoge scenario wordt de 9% groene stroom doelstelling van de EU richtlijn duurzame elektriciteit in 2010 ruimschoots gerealiseerd. 9% komt overeen met ca. 11 TWh groene stroom (9% van voorziene totale elektriciteitsconsumptie in 2010 van 124 TWh¹). In het beleidsscenario wordt de doelstelling vrijwel gehaald (8,8%). Hierbij dient opgemerkt te worden dat alle cijfers exclusief eventuele import van groene stroom zijn.

In onderstaande tabel wordt het benodigde MEP budget tot en met 2007 bij de bovenstaande scenario's weergegeven. Met nadruk zij gesteld dat de bedragen met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd omdat bijvoorbeeld nog niet de uitkomst van de eerder in deze brief vermelde voornemens op basis van tussenevaluatie en de nieuwe (waarschijnlijk lagere) subsidiebedragen vanaf de 2^e helft van 2006 en verder zijn verwerkt. Wel blijkt dat op basis van de prognoses voor duurzaam opgewekte elektriciteit de kans groot is dat het begrote budget voor duurzaam opgewekte elektriciteit in de MEP vanaf 2007 een tekort vertoont.

¹ ECN referentieraming CO₂ en energie 2001–2010.

Tabel 3

MEP budget (mln €) duurzame elektriciteit	2003 ¹	2004	2005	2006	2007
Scenario laag	62	152	218	271	326
Scenario hoog	62	165	267	344	429
Scenario beleid	62	160	251	321	402
<i>beschikbaar budget duurzame elektriciteit in de MEP</i>	71	181	279	318	336

¹ De MEP is op 1 juli 2003 in werking getreden, de cijfers over 2003 beslaan derhalve een half jaar.

3d. Voorstellen om MEP in de toekomst budgettair beheersbaar te houden

De MEP heeft een aantal budgettaire problemen en risico's:

- a. De MEP inkomsten zijn te laag (2003: 12 mln € =ca. 10%). De kans is groot dat een dergelijke situatie ook in 2004 optreedt.
- b. De huidige MEP uitgaven voor de categorie WKK overstijgen het oorspronkelijk geraamde budget. Dit wordt veroorzaakt door de uitgaven voor «eigen verbruik» van WKK elektriciteit. Deze uitgaven waren bij de budgetprognoses voorafgaand aan de start van de MEP niet voorzien. De uitgaven voor eigen verbruik waren in 2003 ongeveer 18–20 mln € (t.o.v. het geraamde WKK budget van 47 mln €).
- c. Kans op overschrijding van het budget voor duurzaam opgewekte elektriciteit vanaf 2007.

Om toekomstige overschrijdingen in de MEP te voorkomen heb ik de volgende maatregelen voor ogen:

- i. Op korte termijn wordt de oorzaak van het probleem van te lage inkomsten (inningen) van de MEP afnemerstarieven uitgezocht. De Dienst Uitvoering en Toezicht Energie (DTe) verricht hiernaar op mijn verzoek momenteel een onderzoek en zal hierover medio september rapporteren. Indien de uitkomst van het onderzoek is dat de lage inkomsten structureel zijn dienen de afnemerstarieven van de MEP verhoogd te worden tot het oorspronkelijk beoogde niveau van inkomsten. Dit zal niet gecompenseerd worden door een verlaging van de EB, zoals bij de introductie van de MEP.
- ii. Hogere uitgaven dan voorzien voor WKK, m.n. door «eigen verbruik», worden in 2003 en 2004 opgevangen door vrijval van de categorieën duurzaam opgewekte elektriciteit en klimaatneutraal. Ik verwacht dat er vanaf 2005 sprake zal zijn van verbetering van de marktomstandigheden voor WKK door hogere elektriciteitsprijzen en de inkomsten voor WKK uit CO₂-handel. Hierdoor is hoogstwaarschijnlijk minder budget voor WKK benodigd. Vermoedelijk zal daarom vanaf 2005 minder budget voor WKK nodig zijn; mogelijk is het oorspronkelijk exclusief eigen gebruik geraamde bedrag van 94 mln € per jaar voldoende om in 2005 de subsidie inclusief het eigen gebruik te verstrekken. In november 2004 zal ik mijn voornemen voor het subsidiebedrag 2005 voor WKK, evenals de subsidiebedragen voor de 2^e helft van 2006 en geheel 2007 voor duurzame elektriciteit, inclusief de budgettaire gevolgen van de subsidiebedragen via de voorhangprocedure aan u bekend maken.
- iii. Hogere uitgaven voor duurzaam opgewekte elektriciteit (voorzien vanaf 2007) worden gemitigeerd door de MEP zo kosteneffectief mogelijk te maken (zie ook mijn voornemens eerder in deze brief en het tussenevaluatierapport). Tevens levert de toekomstige CO₂-emissiehandel, net als bij WKK, een kostenvoordeel op voor duurzame elektriciteit. Indien blijkt dat desondanks de inkomsten niet toereikend zijn voor de uitgaven zal het afnemerstarief verhoogd dienen te worden zolang de doelstelling van 9% nog niet binnen bereik

is. Tenslotte zal ik de mogelijkheid onderzoeken om de MEP-uitgaven als geheel of per categorie te limiteren. Dit laatste kan gewenst zijn als bijvoorbeeld sprake is van een onevenredige ontwikkeling van de duurste opties waardoor de kosteneffectiviteit van de MEP ondermijnd wordt. Van limitering zou ook sprake kunnen zijn als bijvoorbeeld de doelstellingen binnen bereik zijn, de leveringszekerheid hierom vraagt, of indien er sprake is van een doorkruising van de afvalhiërarchie.

3e. Internationale context stimulering duurzame elektriciteit

In mijn brief van 23 oktober 2003 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 665, nr 42) heb ik de Kamer een overzicht gegeven van het steunniveau van de belangrijkste vormen van duurzaam opgewekte elektriciteit in Nederland in vergelijking met verschillende EU lidstaten. Het overzicht is onlangs geactualiseerd voor 2004. Samenvattend is het beeld in 2004 dat het Nederlandse niveau van stimulering voor windenergie vergelijkbaar blijft met dat van Spanje, Oostenrijk en Frankrijk. Ondanks recente verlagingen van de steun, is het Duitse steunniveau nog steeds het hoogste van de EU, maar is het wel meer in lijn gekomen met de andere tarieven in Europa.

Voor mee- en bijstoken van biomassa is het beeld dat Nederland relatief fors stimuleert in vergelijking met andere EU landen niet gewijzigd.

4. Vragen uit het Algemeen Overleg van 15 juni jl.

In deze paragraaf ga ik in op de toezeggingen die ik uw Kamer op 15 juni jl. heb gedaan. Ik besteed hierin aandacht aan de vragen van mevrouw Giskes over de mogelijke effecten op de groenestroommarkt als gevolg van volledige afschaffing van (R)EB 36i, zesde lid. Daarnaast geef ik op haar verzoek een detailinzicht in stijgingen en dalingen in de onrendebale top van duurzame elektriciteit in de eerste helft 2006 en verschaft ik inzicht in de huidige cijfers m.b.t. import van groene stroom. Ook ga ik in op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in het rapport «Groene stroom».

4a. Toezegging aan de Tweede Kamer met als onderwerp de mogelijke effecten op de groenestroommarkt als gevolg van volledige afschaffing van (R)EB 36i, zesde lid

Tijdens het AO van 15 juni jl. verzocht mevrouw Giskes mij om de bij de behandeling van het Belastingplan 2004 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 29 210) op 12 november 2003 gedane toezegging om *«inzicht te geven in de mogelijke effecten op de groenestroommarkt als gevolg van volledige afschaffing van de (R)EB 36i¹ per 2005, alsmede aan te geven hoe een soepele overgang van vraag- naar aanbodstimulering is te waarborgen, in de zin dat de negatieve effecten op de groenestroommarkt zoveel mogelijk beperkt worden.»* Met deze brief geef ik invulling aan het verzoek. Na een korte terugblik zal ik achtereenvolgens ingaan op de overgang van vraag- naar aanbodstimulering, de berekeningswijze ten aanzien van de duurzame elektriciteitsdoelstelling en de mogelijke effecten.

Terugblik

Er waren diverse overwegingen om de stimulering verder te verschuiven van vraag naar aanbod; het fiscale instrumentarium bood beperkte zekerheid aan investeerders en heeft geleid tot weglek van belastinggeld naar het buitenland. Om die reden is besloten om de productie van duurzame elektriciteit via de MEP te stimuleren. Daarnaast biedt de MEP het voordeel dat differentiatie naar opwekkingsmethode mogelijk is. Doordat deze subsidie meerjarige zekerheid aan investeerders biedt en rechtstreeks bij

¹ Per 1 januari 2004 is de titel Regulerende Energiebelasting gewijzigd in Energiebelasting (Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet op de Accijns (implementatie Richtlijn energiebelastingen), Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 29 207, nrs. 1–2).

de producent terechtkomt, geeft het een betere garantie op toename van het binnenlands aanbod. Dit leidt ook tot een meer kosteneffectieve inzet van overheidsmiddelen, waardoor een aanzienlijke besparing mogelijk werd.

Soepele overgang

Om een aantal problemen in de markt het hoofd te bieden, wordt EB 36i lid 6 gefaseerd afgeschaft. In de eerste plaats zijn leveranciers veelal gebonden aan langlopende contracten. Door de geleidelijke afschaffing zijn zij in staat gesteld zich aan het nieuwe niveau aan te passen. In de tweede plaats is de markt, door een tijdige aankondiging van de wijziging, de maximaal mogelijke zekerheid geboden. Rekening is ook gehouden met de positie van nieuwkomers op de markt. Tot 1 juli 2004 hadden zij niet de mogelijkheid om hun klanten «grijze stroom» aan te bieden. Indien er daadwerkelijk een aanbodtekort zou ontstaan, zouden zij, in vergelijking met bestaande, grotere energiebedrijven op achterstand gesteld worden. Om die ongelijkheid te voorkomen, is de eerste stap (een verhoging van het bijzondere tarief voor duurzame elektriciteit) niet direct, maar per 1 juli 2004 doorgevoerd.

Doelstelling

De ingezette verdere verschuiving van vraag- naar aanbodstimulering sluit aan bij een onlangs door de Europese Commissie gedane mededeling¹ waarin een nadere toelichting wordt gegeven over het meetellen van geïmporteerde duurzame elektriciteit in het kader van de Europese Richtlijn Duurzame Elektriciteit (2001/77/EC).

In beginsel is de Nederlandse doelstelling van 9% duurzame elektriciteit in 2010 een verbruiksdoelstelling. Onduidelijk was echter hoe bij het berekenen van de doelstelling omgegaan moest worden met import en export. Bedoelde mededeling maakt een einde aan deze onduidelijkheid. Gesteld wordt namelijk dat import van duurzame elektriciteit alleen dan meetelt voor de doelstelling van het importerende land, indien het exporterende land hier expliciet mee instemt. Deze instemming betekent natuurlijk ook, dat aldus geëxporteerde duurzame elektriciteit niet meetelt voor de doelstelling van het land van herkomst. Op deze manier wordt voorkomen dat beide landen dezelfde productie meetellen voor het behalen van hun doelstelling. Ik verwacht dat het volume duurzaam dat aan deze eis voldoet voorlopig klein zal zijn; de meeste EU landen zullen naar verwachting eerst hun eigen (deel)doelstelling proberen te realiseren. Om die reden is het des te belangrijker dat het beleid zich vooralsnog met name richt op de toename van binnenlandse productie, net zoals de meeste andere lidstaten dit momenteel doen. Import van duurzaam, al of niet gefaciliteerd door EB 36i lid 6, zal dus in beginsel niet meetellen voor onze doelstelling. Om deze doelstelling van 9% duurzame elektriciteit in 2010 te kunnen halen, en een nieuwe vorm van weglek van belastinggeld naar het buitenland te voorkomen, zal eventuele export van met MEP of andere financiële instrumenten gesubsidieerde Nederlandse duurzame productie alleen meetellen voor het behalen van de Nederlandse doelstelling. Met andere woorden, ik zal voorlopig niet toestaan dat eventuele export van duurzaam meetelt voor de doelstelling van een ander land. Op termijn is deze gefragmenteerde aanpak natuurlijk onbevredigend; het is efficiënter om duurzame elektriciteit daar te produceren waar dat in Europa het goedkoopst is. Ik zet mij dan ook in voor een meer Europese benadering, maar in Nederland kunnen we daar niet op vooruitlopen. Nader Europees en bilateraal overleg moeten duidelijk maken hoe en onder welke voorwaarden een «Europese groene markt» tot stand kan komen.

¹ COM (2004) 366 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «the share of renewable energy in the EU».

Overigens wil ik hierbij aantekenen dat de omvang van de vraag in beginsel los staat van het behalen van de doelstelling. Voor het behalen van onze doelstelling volstaat het namelijk om over voldoende garanties

van oorsprong van in Nederland opgewekte duurzame elektriciteit te beschikken¹, aangevuld met eventuele import die meetelt voor het behalen van onze doelstelling. Het is niet noodzakelijk dat afnemers ook bewust voor duurzaam kiezen.

Mogelijke effecten

In het binnenland opgewekte duurzame elektriciteit wordt, overeenkomstig artikel 72o derde lid van de Elektriciteitswet 1998, in de MEP gecompenseerd voor het afschaffen van EB 36i lid 6. Zoals ik in mijn brief van 16 september 2003² heb aangegeven, is de verwachting dan ook dat binnenlandse producenten tegen de huidige tarieven duurzaam opgewekte elektriciteit kunnen blijven leveren. Het binnenlands aanbod is op dit moment echter onvoldoende om aan de vraag te kunnen voldoen. De komende tijd is dan ook import nodig. Het is afhankelijk van de markt of de benodigde import ook daadwerkelijk in stand zal blijven. Ik kan het gedrag van de markt niet voorspellen, maar signalen uit de markt bevestigen de gedachte dat diverse marktpartijen ook na het afschaffen van het fiscale voordeel duurzame elektriciteit blijven importeren om aan de vraag te kunnen voldoen. Al zal de import zich vermoedelijk meer gaan richten op goedkopere opwekkingsmethoden, zoals bijvoorbeeld grootschalige waterkracht. Dit hangt samen met het feit dat in het buitenland opgewekte duurzame elektriciteit niet gecompenseerd wordt voor het afschaffen van EB 36i lid 6, en het vermoeden dat een deel van de afnemers niet bereid is een meerprijs te betalen. Door zich te richten op de import van goedkopere opwekkingsmethoden, zijn leveranciers naar verwachting in staat om duurzaam tegen een concurrerende prijs te blijven leveren.

4b. Verzoek van de Tweede Kamer om detailinzicht in stijgingen en dalingen in de onrendabele top van duurzame elektriciteit in de eerste helft 2006

Volgens ECN zijn – bij de huidige inzichten – de onrendabele toppen van duurzame elektriciteit, de basis van de MEP subsidiëtarieven, voor de periode 1 januari 2006 tot en met 31 juli 2006 ongewijzigd ten opzichte van 2005. Alleen voor wind op land wordt een 2% daling van de investeringskosten als gevolg van leereffecten voorzien. Echter deze daling wordt tenietgedaan door een stijging van de netaansluitingskosten. Het ongewijzigd laten van de onrendabele toppen in de eerste helft van 2006 ten opzichte van 2005 heeft ook te maken met het feit dat in tweede helft van 2006 wel een aantal grotere wijzigingen worden voorzien, met name vanwege eerdere voornemens in deze brief, zoals onder andere een meerjarig subsidiebedrag voor zuivere biomassa. Tenslotte wordt de onrendabele top van duurzame elektriciteit beïnvloed door de prijs van (fossiele) elektriciteit op de markt. De nieuwe ECN Referentieraming die hier uitsluitsel over geeft voor 2006 e.v. komt pas in het najaar van 2004 uit. Voor verder informatie verwijs ik u naar het ECN-rapport «Advies aanpassing MEP-subsidiëtarieven voor 2006» op de internet-site <http://www.renewable-energy-policy.info/mep/2006.html>.

4c. Bevindingen Algemene Rekenkamer

In het rapport «Groene stroom» van de Algemene Rekenkamer is een tweetal aanbevelingen opgenomen die betrekking hebben op de MEP. Tijdens het AO van 15 juni 2004 heeft u mij verzocht om een reactie op deze aanbevelingen.

- Ten eerste beveelt de Rekenkamer aan om de nog resterende doelmatigheidslekken in het groene stroom beleid zo snel mogelijk te dichten, voor zover deze voortvloeien uit a) de hoogte van de MEP-subsidie en b) de mogelijkheid om garanties van oorsprong te exporteren. Ten aanzien van het eerste doelmatigheidslek verwijs ik

¹ Plus een deel van de nationaal opgewekte duurzame elektriciteit waarvoor geen garanties van oorsprong worden aangevraagd, zoals elektriciteit uit afvalverbranding en duurzame energie-installaties van voor 1996 (deze komen ook niet voor MEP in aanmerking).

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2002–2003, 28 665 nr. 41.

naar mijn voorstel in paragraaf 3f en het evaluatierapport zelf waarin vermeld staat hoe ik wens te voorkomen dat de MEP-subsidie voor grootschalige verwerking van biomassa te hoog wordt vastgesteld. Het commentaar van de AR had primair betrekking op het gebrek aan inzage in feitelijke contracten voor deze categorie. Door de hier voorgestelde aanpak zal het niveau van de MEP-subsidie nauw aansluiten bij de onrendabele top en kan adequaat worden ingespeeld op substantiële wijzigingen in de biomassaprijs. Voor het tweede doelmatigheidslek verwijs ik naar paragraaf 5a, zie onder kopje doelstelling hierboven.

- Ten tweede beveelt de Algemene Rekenkamer aan om te onderzoeken of MEP-subsidie gegeven kan worden aan in het buitenland opgewekte duurzame elektriciteit. Ik heb deze aanbeveling niet overgenomen. Voornaamste reden hiervoor is dat ik de verwachting heb dat de doelstelling ook met de huidige MEP binnen bereik blijft. Vanuit dat oogpunt acht ik een dergelijke ingrijpende wijziging niet wenselijk, en is dergelijk onderzoek dus niet aan de orde. Daarnaast zou Nederland daarmee wederom een unieke positie in Europa kiezen; andere lidstaten steunen alleen de binnenlandse productie. Ik acht het dan ook verstandig om de voortgangsrapportage van de Europese Commissie in oktober 2005 af te wachten; in deze rapportage zal zij indien nodig aanbevelingen doen over verdergaande harmonisatie en/of aanpassingen van stimuleringsregimes. De verwachting is dat deze rapportage ook meer duidelijkheid zal scheppen over de voor- en nadelen van zowel het model van aanbods subsidie als het model met een verplicht aandeel. Mijns inziens biedt dit rapport, aangevuld met eigen ervaring met de MEP, een goede basis om eind 2005 een discussie te voeren over de wenselijkheid van beleidswijziging. Tot die tijd wil ik, in verband met de noodzakelijke zekerheid voor de markt, aan het ingezette beleid vasthouden.

4d. Verzoek van de Tweede Kamer om inzicht in de huidige cijfers m.b.t. import van groene stroom.

Er zijn in het eerste half jaar van 2004 voor een volume van circa 5 TWh groene stroom groencertificaten afgegeven door, resp. (vanaf 1 jan. 2004¹) garanties van oorsprong aangemeld bij uitvoeringsinstantie CertiQ. Het betreffen met name biomassacertificaten, en in mindere mate waterkracht en heel weinig windenergie. Voor details van deze cijfers verwijs ik u naar de website van CertiQ (zie www.certiq.nl).

Het relatief grote volume aan importstroom in het eerste halfjaar van 2004 wordt mede veroorzaakt doordat het stimulerend effect middels EB 36i, zesde lid, ondanks de verlaging per 1 januari 2003 nog steeds aanzienlijk is. Vanaf 1 juli 2004 is het stimuleringsniveau van EB 36i, zesde lid, ruwweg gehalveerd (van 3 €/ct/kWh naar 1,5 €/ct/kWh) waardoor het volume import naar verwachting zal dalen. Per 1 januari 2005 wordt de stimulering van EB 36i, zesde lid, geheel gestopt waardoor de import naar verwachting nog verder zal afnemen.

5. Slotwoord

De tussenevaluatie is nu afgerond. De voorstellen om de uitvoering verder te verbeteren zijn reeds opgepakt door EnerQ, CertiQ en SenterNovem en kunnen de komende maanden reeds worden geïmplementeerd. De voorstellen die wijzigingen vereisen van regelgeving zal ik zelf voortvarend implementeren. Ik stel mij voor de benodigde wetwijzigingen in de eerste

¹ I.v.m. invoering van de richtlijn duurzame elektriciteit (2001/77/EG).

helft van 2005 aan u voor te leggen. Diverse aanpassingen zullen ook bij de Europese Commissie aangemeld en goedgekeurd moeten worden. Bij een goede ontvangst kan snelle invoering plaats vinden.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst