

Vergaderjaar 2018–2019

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 293

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2018

In het regeerakkoord heeft het kabinet aangekondigd de inzet van de middelen voor de stimuleringsregeling duurzame energieproductie (SDE+) te verbreden van duurzame energieproductie naar broeikasgasemissiereductie. Bij de verbreding van de SDE+ staat het doel van 49 procent emissiereductie in 2030 en kosteneffectiviteit om dit doel te bereiken centraal.

Met deze brief informeer ik uw Kamer conform eerdere toezegging over de verbreding van de SDE+ naar de stimuleringsregeling duurzame energietransitie (SDE++). Naast aanpassing van de SDE+-regeling vraagt dit ook aanpassingen in de Wet opslag Duurzame Energie (ODE), die de bron vormt voor de middelen uit de SDE+. Zoals aangegeven in de kabinetsappreciatie voorstel voor hoofdlijnen van een Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 220) beziet het kabinet tegelijkertijd de financiering van de verbrede SDE+, met aandacht voor lastenverdeling tussen huishoudens en bedrijven. Dit omdat er begrijpelijke zorgen zijn over de betaalbaarheid voor huishoudens en de concurrentiepositie van bedrijven.

De huidige SDE+ is het belangrijkste instrument voor de kosteneffectieve uitrol van hernieuwbare energie. Het maakt de versnelde uitrol van technieken mogelijk, door de onrendabele top van projecten te vergoeden. Dit subsidie instrument bevat een aantal kenmerken waardoor de regeling volgens internationale maatstaven goed functioneert. Het gaat dan om de kernmerken techniekneutraliteit, onderlinge concurrentie en meerjarige zekerheid voor investeerders. Hieronder zal ik eerst uitleggen wat de uitgangspunten van de verbrede SDE+ zijn. Vervolgens bespreek ik onder welke voorwaarden technieken wel of niet in aanmerking komen voor de verbrede SDE+. Tot slot schets ik het vervolgproces dat ervoor moet zorgen dat de nieuwe regeling per 1 januari 2020 in werking kan treden.

Verbreding SDE+

De verbrede SDE+ richt zich op de vermindering van broeikasgasemissie op Nederlands grondgebied. Dit geldt in principe ook voor andere broeikasgassen dan CO₂. Ook de verbrede SDE+ zal technieken stimuleren door de onrendabele top van deze technieken te vergoeden door middel van een exploitatiesubsidie. Het verschil zit er echter in dat technieken voortaan concurreren op basis van vermeden ton CO₂.

Aan diverse sectortafels van het Klimaatakkoord wordt op dit moment gesproken over de instrumentering van de klimaatambities, waarbij een balans moet worden gevonden tussen normeren, beprijzen en subsidiëren. Met deze brief geeft het kabinet nader richting aan de verbrede SDE+, die onderdeel is van deze instrumentenmix. Aan de sectortafels is gevraagd om te werken aan een verdere concretisering en instrumentering, die ik mee zal nemen in de vormgeving van de verbrede SDE+. Conform de motie van het lid Sienot c.s. (Kamerstuk 35 000 XIII, nr. 40) kijk ik naar de wenselijkheid van het opnemen van (productie of budget) plafonds voor technieken.

De verbrede SDE+ zal per 2020 in werking treden. Vanaf dat jaar zullen ook subsidies verstrekt worden voor technieken die nog niet door de huidige SDE+ gedekt worden. In 2019 blijft de SDE+ gericht op duurzame energie en het behalen van de hernieuwbare energiedoelen voor 2020 en 2023. Daarover zal ik uw Kamer binnenkort separaat informeren. Deze brief is alleen richtinggevend ten aanzien van dit nieuwe instrument en gaat niet in op andere instrumenten die momenteel uit de Opslag Duurzame Energie (ODE) worden gefinancierd, zoals de investeringssubsidie duurzame energie (ISDE) en de huidige SDE+. Aan het slot van deze brief ga ik in op de relatie met de benodigde aanpassingen van de Wet Opslag Duurzame Energie.

Uitgangspunten van de verbrede SDE+

De verbrede SDE+ blijft een exploitatiesubsidie gericht op nog onrendabele klimaatvriendelijke technieken. Kernelementen zijn (1) focus op broeikasgasemissiereductie, (2) geen op voorhand vastgesteld budget per techniek of sector (techniekneutraliteit), (3) onderlinge concurrentie op subsidie (door de voortzetting van de tendersystematiek), en (4) meerjarige zekerheid voor investeerders.

Daarnaast zal er (zoals nu ook gebeurt) gewerkt worden met verschillende basisbedragen (op basis van de kostprijs van technieken), maximale subsidiebedragen en maximale looptijden van de subsidie. De subsidiebedragen worden gecorrigeerd voor de daadwerkelijke relevante marktprijs, zoals de gemiddelde elektriciteitsprijs of de CO₂-prijs. De basisbedragen en onderlinge concurrentie tussen technieken borgen dat er geen grote overwinsten te behalen zijn en de regeling voldoet aan Europese staatssteunregels.

Per techniek wordt gekeken naar de te subsidiëren «onrendabele top» per vermeden ton CO₂. Dat is het verschil tussen de kostprijs van de techniek en de marktwaarde van de vermeden CO₂. Subsidieverstreking zal plaatsvinden op basis van de aangevraagde hoeveelheid subsidie per vermeden ton CO₂, om zo kosteneffectief mogelijk het subsidiegeld uit te geven. Dit is belangrijk om de burgers en bedrijven die de ODE betalen mee te nemen in de energietransitie.

Wanneer uitstootvermindering alleen indirect plaatsvindt wordt een breed Europees perspectief gehanteerd. Een draaiende windmolen in Nederland

vermindert immers zelf niet direct CO₂, maar doet dit indirect door elders elektriciteitsproductie uit grijze bron te vervangen. Bij de opwekking van duurzame elektriciteit wordt voor de berekening van de CO₂-reductie uitgegaan van vervanging van de gemiddelde CO₂-uitstoot van een efficiënte moderne gascentrale (conform PBL-methodiek).

In aanmerking komende technieken

De verbrede SDE+ zal de uitrol van marktrijpe CO₂-reducerende technieken stimuleren. De verbrede SDE+ is de laatste stap van bewezen klimaatvriendelijke technieken richting zelfstandige exploitatie door de markt. Dalende basisbedragen of een periodieke herijking per techniek borgen dat de ondersteuning tijdelijk is en alleen toekomstbestendige technieken stimuleert die naar verwachting binnen afzienbare tijd ook zonder subsidiegeld uitgerold kunnen worden. Op basis van een afwegingskader wordt bepaald welke technieken vooralsnog in aanmerking komen.

Doelmatigheid en schaarste van te verstrekken subsidiemiddelen maken dat subsidiëring in principe als laatste middel moet gelden. Om te bepalen of een techniek in aanmerking komt moet de techniek gericht zijn op het verminderen van uitstoot van broeikasgassen naar of het verwijderen van broeikasgas uit de atmosfeer, moet er potentieel zijn dat nu benut kan worden, moet er sprake zijn van een onrendabele top en moet normering stuiten op grote uitvoeringsbezwaren en/of onaanvaardbare weglek van productie die gepaard gaat met CO₂-uitstoot naar het buitenland.

Uit doelmatigheidsoogpunt richt de verbrede SDE+ zich op technieken met aanzienlijke schaal. Het werken met een exploitatiesubsidie kent voordelen, maar gaat ook gepaard met relatief langjarige en daarmee hoge uitvoeringslasten. Dit maakt het onwenselijk kleine installaties te meten. De wijze waarop een minimumschaalgrootte in het instrument wordt geborgd zal nog worden uitgezocht.

Mocht een techniek niet aan deze voorwaarden voldoen, is het mogelijk dat andere instrumenten worden benut. Hierbij is het mogelijk te kijken naar andere financiering (bijvoorbeeld door middel van de Energie investeringsaftrek of Invest-NL), normering of beprijzing. Ook hierbij wordt rekening gehouden met grote uitvoeringsbezwaren en/of onaanvaardbare weglek van productie – die gepaard gaat met CO₂-uitstoot – naar het buitenland. Tot slot kan het weliswaar zo zijn dat subsidiëring een geschikt instrument is, maar dat het niet passend is bij de uitgangspunten van de verbrede SDE+. Dan komen andere middelen, zoals de klimaatenvolop en de ISDE, bestemd voor kleine duurzame warmte opties, in beeld. Dat geldt ook voor de isolatie van woningen waarvoor de motie van de leden Stoffer en Dik-Faber (Kamerstuk 35 000 XIII, nr. 62) vraagt om dit mee te nemen bij de uitwerking van het Klimaatakkoord. Behalve dat ik hiervoor aandacht zal vragen wordt ook bezien of de ISDE-regeling kan worden uitgebreid naar isolatiepakketten, conform de kabinetsappreciatie voorstel voor hoofdlijnen van een Klimaatakkoord.

Een consequentie van de techniekneutraliteit en onderlinge concurrentie is dat er vooraf een inschatting gemaakt moet worden van de verdeling van het budget over diverse sectoren en technieken en dat de uiteindelijke verdeling anders kan uitpakken. Waar mogelijk wordt gewerkt zonder productieplafonds voor technieken en sectoren. In sommige gevallen kan het nodig of gewenst zijn om toch plafonds te stellen aan subsidies van bepaalde technieken of sectoren, bijvoorbeeld op basis van afspraken in het Klimaatakkoord of politieke afspraken. Hierbij kan gedacht worden aan het maximeren of het begrenzen van de inzet van CCS en de productie

van duurzame elektriciteit. In de nadere uitwerking van de verbrede SDE+ zal worden gekeken naar hoe dit bijsturen het beste kan worden vormgegeven. Het is hierbij van belang om een goede balans te vinden tussen de gewenste kosteneffectiviteit van het instrument en de realisatie van de ambities die worden afgesproken bij het Klimaatakkoord.

Niet in aanmerking komende technieken

Voor niet-marktrijpe technieken geldt dat deze niet kunnen putten uit de verbrede SDE+. Deze zijn immers nog niet in staat om te concurreren met marktrijpe technieken. Voor technieken die niet marktrijp zijn kan een beroep gedaan worden op middelen vanuit het generieke innovatiebeleid en voor pilots en demonstraties uit de klimaatvelop. Technieken die nu nog niet marktrijp zijn, maar dat in de komende jaren worden, kunnen op dat moment worden opgenomen in de verbrede SDE+. Dit beoordelings- en aanpassingsproces vindt ook in de huidige SDE+ jaarlijks plaats.

Sommige technieken die binnen de scope van de verbrede SDE+ vallen, zoals de productie van duurzame warmte of de opslag van CO₂, gaan gepaard met (deel)activiteiten die weliswaar essentieel zijn voor de uitrol van technieken, maar lenen zich minder goed voor subsidiëring via de SDE+, zoals bijvoorbeeld de aanleg van hoofdinfrastructuur. Deze activiteiten komen in principe niet in aanmerking voor subsidie in de verbrede SDE+. Dit is in lijn met het voorstel om de infrastructuur op zee, net als de infrastructuur op land, voor de tenders na het Energieakkoord te financieren via de tarieven die de netbeheerder in rekening brengt (conform de kabinetsappreciatie voorstel voor hoofdlijnen Klimaatakkoord). De beschikbaarheid van infrastructuur, en andere randvoorwaarden als de beschikbaarheid van grond, hebben wel invloed op de uitkomst van tenders en uitrol van technieken.

Andere Wet- en regelgeving dan de regeling voor de SDE+ moet borgen dat rekening wordt gehouden met eventuele onwenselijke nevenaspecten van te subsidiëren technieken. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan eventuele (decentrale) regelgeving die de hoeveelheid wind op land in gemeenten beperkt of reguleert. Voor de inzet van biomassa neemt het kabinet, in lijn met de kabinetsappreciatie voorstel voor hoofdlijnen van een Klimaatakkoord, de concrete vertaling van de visie biomassa 2030 ter hand zodat dit in het Klimaatakkoord een plek kan krijgen en waar relevant worden meegenomen in de verbrede SDE+. Subsidiëtoekenning op grond van de SDE+ gebeurt alleen wanneer alle benodigde vergunningen aanwezig zijn, zodat wenselijke technieken onder de juiste voorwaarden worden gerealiseerd.

Vervolgproces

De nadere uitwerking van de verbrede SDE+ zal gedurende heel 2019 plaatsvinden. Naast juridische aspecten en uitvoerbaarheid zal ook de stabiliteit van de regeling centraal staan. Tevens zal besloten worden welke technieken in eerste instantie worden opgenomen in de verbrede SDE+. Met kosteneffectiviteit als doel wordt gekeken hoe bovenstaande uitgangspunten eenvormig in één nieuw instrument gegoten kunnen worden. Daarvoor worden voor het eind van dit jaar marktpartijen geconsulteerd over de hoofdlijnen van de regeling en zal de opzet besproken worden met de Europese Commissie in verband met staatssteun. Er zal consultatie van de ontwerpregeling plaatsvinden, waarna deze regeling wordt aangeboden aan de afdeling advisering van de Raad van State en gemeld bij de Europese Commissie. Voor de basisbedragen per techniek wordt in 2019 een openbare marktconsultatie gehouden. Hierbij wordt de reguliere planning van het Planbureau voor de Leefom-

geving (PBL) aangehouden. Begin 2019 zal een conceptadvies van het PBL voor basisbedragen verschijnen, waarna de marktconsultatie wordt gehouden. In het voorjaar van 2019 zal ik uw Kamer informeren over de voortgang van deze trajecten. Naar verwachting zal uw Kamer in het najaar van 2019 geïnformeerd worden over de definitieve nieuwe regeling. Op 1 januari 2020 kan de regeling dan in werking treden en naar verwachting zullen partijen kort daarop hun aanvragen kunnen indienen.

Om andere CO₂-reducerende technieken dan hernieuwbare energie te kunnen bekostigen uit de ODE, is aanpassing van de Wet ODE noodzakelijk. Met het oog op de verbreding van de SDE+ per 2020, zet ik in op inwerkingtreding van de wetswijziging per 1 januari 2020. Dit kan vooruitlopend op een definitief Klimaatakkoord in gang worden gezet. De verkenning naar de financiering van de verbrede SDE+, met aandacht voor lastenverdeling tussen huishoudens en bedrijven, hangt samen met de maatregelen in het Klimaatakkoord. Een eventuele aanpassing in de 50/50-verdeling in de ODE kan ik daarom in eerste instantie niet direct meenemen in de aanpassing van de Wet ODE. Over de planning van deze verkenning in relatie tot de aanpassing van de Wet ODE (motie van de leden Agnes Mulder en Sienot, Kamerstuk 35 004, nr. 15) zal ik u na oplevering van het Klimaatakkoord nader informeren.

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