

Vergaderjaar 2012–2013

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 170

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2013

In het Energierapport 2011 is aangekondigd om in overleg met de energiesector de contouren van een leveranciersverplichting voor hernieuwbare energie uit te werken met als beoogde startdatum 1 januari 2015.¹ In het Energierapport zijn vijf voorwaarden gesteld voor inwerking-treding:

1. Er moet voldoende productie van hernieuwbare energie in Nederland plaatsvinden voor een liquide markt. Daarvoor moet het bij- en meestoken van biomassa in kolencentrales plaatsvinden;
2. Een verplichting moet efficiënter en effectiever zijn dan de SDE+, bekeken vanuit de totale maatschappelijke kosten;
3. De positie van de Nederlandse consument mag er niet op achteruit gaan;
4. De invoering moet passen in de Europese ontwikkelingen, mede tegen de achtergrond van het streven van het kabinet om een einde te maken aan de subsidieconcurrentie tussen lidstaten en de ambitie om financiële stimulering voor de exploitatie van hernieuwbare energie op termijn uit te faseren;
5. Negatieve effecten zoals «windfall profits» en marktmacht moeten worden ondervangen.

Op 3 oktober 2011 is in de Green Deal met Energie Nederland afgesproken dat, vooruitlopend op de voorbereiding van een eventuele leveranciersverplichting, de energiesector zonder nieuwe subsidie het bij- en meestoken van biomassa in bestaande kolencentrales op peil zal houden op het percentage van circa 10% gedurende de periode 2012 tot 2015.² Op 24 mei 2012 bent u geïnformeerd over de contouren van een leveranciersverplichting, waarbij verschillende varianten zijn onderscheiden.³ Daarop is toegezegd dat de verschillende varianten worden doorgerekend en worden vergeleken met de SDE+.

¹ Kamerstuk 31 510, nr. 45.

² Kamerstuk 33 043, nr. 1.

³ Kamerstuk 31 239, nr. 136.

In het regeerakkoord is de SDE+ als belangrijkste instrument genoemd om de doelstelling voor hernieuwbare energie te realiseren.⁴ Invoering van een leveranciersverplichting en bijmengverplichtingen zijn als mogelijke aanvullende opties benoemd.

Het onderzoeksbureau NERA heeft in samenwerking met SQ Consult in opdracht van het ministerie van Economische Zaken de kosten en baten van verschillende varianten van een leveranciersverplichting in kaart gebracht en vergeleken met de SDE+. Bijgaand treft u een Nederlandse samenvatting en het Engelstalige eindrapport. Het CPB en externe experts van de TU Delft, Universiteit Utrecht en ECN hebben als klankbord gefungeerd en de tussenresultaten beoordeeld.

Conclusies doorrekening leveranciersverplichting door NERA

NERA en SQ Consult hebben de opdracht tot doorrekening in de vorige kabinetsperiode gekregen. Zij zijn in hun doorrekening dan ook uitgegaan van de doelstelling van 14% hernieuwbare energie in 2020, zoals vastgelegd in de Europese richtlijn voor hernieuwbare energie, en eigenschappen en budget van de SDE+ die op dat moment golden.

De belangrijkste conclusies van NERA zijn de volgende:

- NERA wijst er op voorhand op dat een systeemwijziging in de regel leidt tot een tijdelijke dip in investeringen door de hiermee gepaard gaande onzekerheid in de markt. Een systeemwijziging vergroot dus het risico dat Nederland zijn hernieuwbare energiedoelstelling in 2020 niet haalt.
- Een «pure» leveranciersverplichting leidt tot de meest efficiënte mix van technologieën. Desondanks gaan met een dergelijk systeem wel grote overwinsten gepaard.⁵ Daardoor vallen de kosten van het systeem toch relatief hoog uit. Deze overwinsten kunnen worden tegengegaan, maar dat gaat ten koste van het marktgedreven karakter (en daarmee de efficiëntie) van het systeem.
- In de uiteindelijke vergelijking leidt de SDE+ in de meeste gevallen tot de laagste kosten voor de consument. Uit de gevoeligheidsanalyses komt tevens naar voren dat de SDE+ beter bestand is tegen onverwachte ontwikkelingen, omdat het eenvoudiger is om op korte termijn aanpassingen door te voeren. Alleen wanneer technologieën in de praktijk veel goedkoper blijken dan berekend door ECN en DNV KEMA en dit het jaar daarop niet gecorrigeerd wordt, valt de SDE+ duurder uit dan een leveranciersverplichting.
- Invoering van een gezamenlijk systeem met andere landen kan voordelen opleveren. De mate waarin die zich voordoen, is afhankelijk van met welke landen het systeem wordt ingevoerd. De voordelen zijn het grootst voor het land dat wordt geconfronteerd met de hoogste kosten voor het realiseren van de doelstelling op nationaal niveau. Vanwege de relatief hoge kosten van het halen van de doelstelling in Nederland, kan koppeling met andere landen (bijvoorbeeld Zweden en Noorwegen) voor Nederland aantrekkelijk zijn. Nadeel van een gezamenlijk systeem is dat dit de ruimte beperkt om het systeem zo vorm te geven dat het het beste aansluit bij de nationale situatie. Het moet immers afgestemd worden met de andere landen die deel

⁴ Regeerakkoord VVD-PvdA, *Bruggen Slaan*, 29 oktober 2012. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>

⁵ Overwinsten ontstaan in een leveranciersverplichting doordat de prijs van het handelbare certificaat wordt bepaald door de duurste technologie die nodig is om aan de verplichting te voldoen. Goedkopere technologieën profiteren hiervan en behalen een bovengemiddeld rendement. Voor een nadere uitwerking van dit principe, zie bijlage 2 en Kamerstuk 31 239, nr. 136.

uitmaken van dat systeem. Dit is relevant voor bijvoorbeeld het tegengaan van overwinsten, welke technologieën onder het systeem vallen en dergelijke.

- Op korte termijn schuilt in een leveranciersverplichting het risico dat bepaalde partijen marktmacht uitoefenen. Op de lange termijn is het beeld diffuus. Koppeling met andere landen en invoering van een afkoopprijs kunnen marktmacht beperken.

Appreciatie en beleidsconsequenties

Op basis van de doorrekening stel ik vast dat een leveranciersverplichting niet voldoet aan de criteria, zoals die in het Energierapport 2011 zijn vastgesteld. Ten eerste gaat het daarbij om de kosten. Een leveranciersverplichting is in de meeste gevallen niet efficiënter en effectiever dan de SDE+. De consument is in de SDE+ in het algemeen beter af dan in een leveranciersverplichting. In de doorrekening van NERA valt de SDE+ alleen duurder uit dan een leveranciersverplichting wanneer technologieën in de praktijk veel goedkoper blijken dan berekend door ECN en DNV KEMA en dit het jaar daarop niet gecorrigeerd wordt. Die kans lijkt niet groot, omdat de SDE+ concurrentie stimuleert waardoor er een neerwaartse druk op de tarieven plaatsvindt, en omdat ECN en DNV KEMA de basisbedragen jaarlijks opnieuw vaststellen.

Ten tweede gaat het om de Europese context. De Europese Commissie stelt dat stimuleringsystemen voor hernieuwbare energie kosteneffectief, marktgeoriënteerd en bij voorkeur technologieneutraal moeten zijn.⁶ Een leveranciersverplichting is alleen technologieneutraal indien gekozen wordt voor een «pure» leveranciersverplichting. Nadeel van toepassing van dat systeem in Nederland is dat hiermee grote overwinsten gepaard gaan (met name voor wind op land en voor bij- en meestook van biomassa in kolencentrales). Deze kunnen worden tegengegaan door te differentiëren in het aantal certificaten per technologie («banding») of door een bonus/malus-systeem toe te passen. Daarmee gaan echter de technologieneutraliteit en marktoriëntatie van het systeem (deels) verloren.

Voorts constateer ik dat er nog veel onduidelijkheid is over het Europese energie- en klimaatbeleid na 2020, terwijl voor een goed werkende leveranciersverplichting een oplopende doelstelling voor hernieuwbare energie na 2020 nodig is. Ten slotte merk ik op dat een land als het Verenigd Koninkrijk afstapt van de leveranciersverplichting en in plaats daarvan een systeem invoert dat vergelijkbaar is met de SDE+.

Niet expliciet genoemd in het Energierapport 2011, maar voor mij wel van belang, is het investeringsklimaat. Vanuit de energiesector hoor ik een duidelijke en terechte roep om stabiel overheidsbeleid, zeker als het gaat om het stimuleringsbeleid voor hernieuwbare energie. NERA wijst er op dat een beleidswijziging het realiseren van het 2020-doel moeilijker maakt, omdat investeerders afwachten om te zien hoe het nieuwe beleid in de praktijk uitpakt. Daarnaast is er in een leveranciersverplichting sprake van een fluctuerende certificaatprijs. Hierdoor kan het voor initiatiefnemers moeilijker worden om de financiering rond te krijgen.

Op grond van deze overwegingen houd ik vast aan de SDE+ en ga ik niet over tot invoering van een leveranciersverplichting voor de stimulering van hernieuwbare energie.

⁶ Zie Europese Commissie, *Renewable Energy Progress Report*, COM(2013) 175 final en Europese Commissie, *Environmental and Energy Aid Guidelines 2014–2020*, Consultation Paper.

In de huidige vormgeving van de SDE+ komt bij- en meestook van biomassa in kolencentrales niet in aanmerking voor subsidie. Deze optie is wel nodig voor het realiseren van de hernieuwbare energiedoelstelling. Om dit te stimuleren danwel af te dwingen is overheidsbeleid nodig. In het kader van het SER-Energieakkoord wordt gesproken over bij- en meestook van biomassa. Ik wacht de uitkomst van die besprekingen graag af, alvorens ik een beleidskader voor bij- en meestook van biomassa presenteer.

Ten aanzien van de systematiek van de SDE+ stelt NERA ten slotte voor om projecten niet te rangschikken op totale kosten, maar op basis van de onrendabele top. Hiermee zou de SDE+ volgens NERA goedkoper kunnen worden gemaakt. Zoals blijkt uit de onderzoeken van ECN en PBL zijn echter alle hernieuwbare energieopties tot 2020 nodig om de doelstelling te realiseren. Deze aanpassing leidt daardoor niet tot efficiëntiewinst. Wel zou de voorgestelde aanpassing de investeringsonzekerheid vergroten. Ik kies er dan ook voor om de huidige systematiek van de SDE+ te handhaven.

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp