

Vergaderjaar 2009–2010

32 340

Subsidieregelingen duurzame energieproductie (MEP en SDE)

Nr. 2

RAPPORT: TERUGBLIK 2010

Inhoud

1	Over dit onderzoek	5	4	Doeltreffendheid: doel van 9% in 2010 binnen bereik	19
1.1	De functie van terugblikonderzoeken	5			
1.2	Beleid en maatregelen voor duurzame productie van energie	5	4.1	Achtergrond van onze conclusies uit 2007	19
1.3	Onze conclusies uit 2007	7	4.2	Stand van zaken in 2009	19
1.4	Conclusies over stand van zaken in 2009	7	5	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	22
2	Financieel beheer: beperkt zicht op uitgaven en verplichtingen	9	5.1	Reactie minister	22
2.1	Achtergrond van onze conclusies uit 2007	9	5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	23
2.2	Stand van zaken in 2009	9	Bijlage 1	Overzicht aanbevelingen en toezeggingen oorspronkelijke rapport 2007	24
2.2.1	Financiële informatie over de regelingen in begroting en jaarverslag	9	Bijlage 2	Gebruikte afkortingen	25
2.2.2	Nieuwe financieringswijze SDE	12		Literatuur	26
3	Doelmatigheid: betaalbaarheid verbeterd maar duurzaamheid nog aandachtspunt	14			
3.1	Achtergrond van onze conclusies uit 2007	14			
3.2	Stand van zaken in 2009	14			
3.2.1	Koppeling elektriciteitsprijs	14			
3.2.2	Duurzaamheid	16			

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De functie van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Bewindspersonen zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

Sinds 2004 toetst de Algemene Rekenkamer de effecten van haar aanbevelingen. Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Sommige aanbevelingen gaan namelijk over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport blikken wij terug op het verzoekonderzoek *Subsidieregeling «Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie» (MEP)* (Algemene Rekenkamer, 2007a). Op 18 augustus 2006 had de minister van Economische Zaken (EZ) de subsidie voor alle nieuwe aanvragen voor de subsidieregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) per direct op nul gezet omdat, volgens inschatting van de minister, de MEP-doelstelling voor 2010 ook bereikt zou worden zonder nieuwe subsidieverstrekingen. Naar aanleiding daarvan vroeg de Tweede Kamer ons onderzoek te doen naar de uitvoering en de resultaten van de MEP-regeling. Overigens hebben wij in het oorspronkelijke rapport geen aanbevelingen geformuleerd. Wij concentreren ons in deze terugblik daarom op de toezeggingen die de minister heeft gedaan naar aanleiding van onze conclusies.

1.2 Beleid en maatregelen voor duurzame productie van energie

De Nederlandse doelen voor duurzame energieproductie zijn vastgelegd in het werkprogramma *Schoon en Zuinig; Nieuwe energie voor het klimaat*, dat onderdeel is van het beleidsprogramma voor 2007–2011 van het kabinet-Balkenende IV. De doelen van *Schoon en Zuinig* zijn:

- 30% minder uitstoot van broeikasgassen (CO₂) in 2020 vergeleken met 1990;
- het aandeel duurzame energie van ons totale energiegebruik in 2020 verhogen naar 20%;¹
- het tempo van energiebesparing verdubbelen van 1% naar 2% per jaar.

¹ Dit sluit aan bij de Europese doelstelling, zoals geformuleerd in de Routekaart voor hernieuwbare energie (Europese Commissie, 2007).

Een onderdeel van het duurzame energiebeleid is het duurzame elektriciteitsbeleid. In de Europese richtlijn voor elektriciteit uit hernieuwbare

energiebronnen (EU-richtlijn 2001/77/EG) is het streven vastgelegd om in 2010 21% van het totale Europese elektriciteitsverbruik duurzaam te produceren. Om deze 21% te bereiken, zijn per lidstaat indicatieve streefcijfers opgesteld. Voor Nederland is dat 9%.

Eén van de instrumenten voor het Nederlandse doel van 9% duurzame elektriciteitsproductie was de subsidieregeling MEP. Deze regeling is van kracht geweest vanaf juli 2003 en in augustus 2006 beëindigd voor nieuwe aanvragen. Op grond van de MEP-subsidieregeling konden energieproducenten een vergoeding van de overheid krijgen wanneer de door hen geproduceerde elektriciteit duurzaam was opgewekt. Dit betekent bijvoorbeeld energieopwekking door middel van biomassaverbranding (zie kader), zonne-energie en wind- of waterkracht.

Biomassa

Van alle groene stroom die wordt opgewekt in Nederland is het merendeel afkomstig van biomassa. Biomassa is biologisch materiaal zoals hout, landbouwproducten en dierlijke grondstoffen als mest en diermeel. Door verbranding, vergassing en vergisting kan uit deze materialen elektriciteit opgewekt worden. Biomassa wordt als duurzaam gezien omdat het verbranden ervan vrijwel CO₂-neutraal is. Sommige biomassasoorten (bijvoorbeeld palmolie) brengen echter wel duurzaamheidsrisico's met zich mee, doordat de CO₂-uitstoot over de gehele productieketen namelijk net zo hoog of zelfs hoger kan zijn als bij het gebruik van fossiele brandstoffen. Verder kan de verbranding van biomassa andere duurzaamheidsproblemen dan klimaatverandering met zich meebrengen zoals het kappen van tropisch regenwoud, verdringing van voedselgewassen en verslechtering van de luchtkwaliteit rond biomassacentrales. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vloeibare biomassa (plantaardige en dierlijke vetten, maar ook afvalstoffen als frituurvet) en vaste biomassa (hout).

De minister van EZ heeft de MEP-subsidie op 18 augustus 2006 voor alle nieuwe aanvragen op nul gezet omdat, volgens inschatting van de minister, de MEP-doelstelling voor 2010 bereikt zou worden zonder nieuwe subsidieverstrekingen.

Per april 2008 heeft de minister van EZ een nieuwe subsidieregeling voor duurzame energie gestart, namelijk de Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE), de «opvolger» van de MEP-regeling. De minister heeft bij het opstellen van deze nieuwe regeling de uitkomsten verwerkt van de door het ministerie zelf uitgevoerde evaluatie van de MEP-regeling (EZ, 2004) en rekening gehouden met de resultaten en conclusies uit ons rapport over de MEP-regeling (Algemene Rekenkamer, 2007a).

De SDE is ruimer dan de MEP-regeling:

- De SDE subsidieert niet alleen duurzame elektriciteit, maar ook duurzaam (hernieuwbaar) gas.
- De doelstelling waaraan de SDE moet bijdragen verschuift van 9% duurzame *elektriciteit* in 2010 naar 20% duurzame *energie* in 2020.

In deze terugblik kijken we vooral naar de opzet van de SDE, maar ook nog naar de uitvoering van de MEP-regeling. Hoewel de MEP-regeling is stopgezet, vindt namelijk nog tot en met 2017 elektriciteitsproductie plaats die met de MEP is gestimuleerd.

Recent heeft het kabinet aangekondigd de financieringswijze van beide stimuleringsregelingen, zowel de MEP als de SDE, te zullen veranderen met ingang van 2011 of 2012. Ze worden dan niet meer gefinancierd uit de begroting van het Ministerie van EZ, maar betaald uit een opslag op het energietarief (elektriciteit en gas). Het doel daarvan is om de regeling «ruimer en robuuster» te maken door langjarige zekerheid te geven over

de beschikbaarheid van middelen (Kabinet, 2009). Deze nieuwe financieringswijze wordt meegenomen in de brede heroverwegingen die het kabinet momenteel uitvoert in het kader van de financiële crisis en waarvan het resultaat in het tweede kwartaal van 2010 aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd.

1.3 Onze conclusies uit 2007

Ons onderzoek *Subsidieregeling «Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP)»* is op 15 mei 2007 gepubliceerd. Het doel van het onderzoek was bij te dragen aan het verbeteren van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het duurzame-elektriciteitsbeleid.

Een belangrijke conclusie betrof het financieel beheer van de MEP-regeling. De uitgaven voor de MEP-regeling werden binnen het ministerie niet goed gemonitord, terwijl het een zogenoemde «open einde-regeling» is (geen budgettair plafond). Dergelijke regelingen zijn financieel slecht beheersbaar, wat het toezicht erop des te belangrijker maakt.

Een andere belangrijke conclusie was dat de MEP-regeling niet geheel strookte met de doelstellingen van het Nederlandse energiebeleid, te weten: een betrouwbare, schone en betaalbare energievoorziening. De inconsistenties met deze doelstellingen hebben volgens ons tot doelmatigheidsrisico's geleid. Zo wezen we erop dat niet alle soorten biomassa even duurzaam zijn. In sommige gevallen worden oerbossen gekapt voor de productie ervan en niet alle biomassa is CO₂-neutraal. Dit terwijl er in de opzet van de MEP-regeling gerekend was met een duurzame elektriciteitsproductie die grotendeels tot stand komt door verbranding van biomassa. De minister zegde daarop toe dat de nieuw op te stellen regeling aan zou sluiten bij nog te bepalen duurzaamheidscriteria.

Daarnaast bleek de MEP-regeling in de praktijk strijdig met het uitgangspunt van betaalbaarheid, een tweede doelmatigheidsrisico. De aan energieproducenten verstrekte MEP-subsidies waren soms te hoog. Dit was vooral te wijten aan de conservatieve schatting van de toekomstige elektriciteitsprijs, die voor tien jaar werd vastgezet. Hierdoor bleek oversubsidiëring plaats te vinden, bijvoorbeeld bij met wind opgewekte groene stroom.

Ten slotte concludeerden we in 2007 dat het geenszins zeker was dat het beleidsdoel voor 2010 zou worden gehaald. Dat kwam vooral door de onzekerheid over de hoeveelheid elektriciteit die door middel van biomassaverbranding duurzaam zou worden opgewekt. De vraag was daarmee of de regeling doeltreffend was.

In bijlage 1 staat een overzicht van onze conclusies en de toezeggingen van de bewindspersonen zoals weergegeven in de oorspronkelijke publicatie *Subsidieregeling «Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie» (MEP)* (Algemene Rekenkamer, 2007a).

1.4 Conclusies over stand van zaken in 2009

In dit rapport zijn we nagegaan of de conclusies van ons onderzoek naar de MEP-regeling en met name de toezeggingen van de minister zijn meegenomen in de opzet en uitvoering van de SDE. Aangezien de uitvoering van beide regelingen nu naast elkaar bestaat, hebben we waar nodig ook naar de MEP-regeling gekeken.

We stellen vast dat er bij de opzet van de SDE gebruik is gemaakt van onze bevindingen uit 2007. Zo zijn er subsidieplafonds ingesteld en is er een koppeling gelegd met de reële elektriciteitsprijs, waardoor het open einde karakter en de inconsistentie met betaalbaarheid, die de MEP-regeling parten spelen, bij de SDE meer aan banden zijn gelegd.

We zien echter nog altijd risico's in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van beide regelingen.

Ondanks de toegenomen aandacht voor het toezicht op het financieel beheer, zien we dat er in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer nog verbetering mogelijk is nu de SDE en de MEP naast elkaar bestaan. De verplichtingen in de begroting van het Ministerie van EZ worden eerder vastgesteld dan de subsidieplafonds van de SDE. Doordat de SDE-verplichtingen op deze subsidieplafonds zijn gebaseerd, leidt dit gedurende het begrotingsjaar tot forse bijstellingen. De koppeling tussen de begroting en de verantwoording van het Ministerie van EZ enerzijds, en de subsidieplafonds anderzijds, is alleen achteraf te maken. Het Ministerie van EZ zou vooraf, in de begroting, transparanter moeten zijn over deze aankomende bijstellingen.

Na de invoering van de voorgenomen nieuwe financieringswijze via een heffing, bestaat het risico dat het zicht op de verplichtingen en uitgaven voor de MEP en de SDE minder zal worden. De bedragen zijn bij deze financieringswijze normaliter namelijk niet terug te vinden op de begroting van het Ministerie van EZ.

Bij de doelmatigheidsrisico's zien we dat de inconsistentie van biomassa met het doel duurzaamheid niet is gecorrigeerd, maar dat er verbeteringen op komst zijn. Bij de opzet van de SDE waren er nog geen bruikbare duurzaamheidscriteria voor biomassa voorhanden. De criteria waartoe de EU recent besloten heeft, moeten nog worden geïmplementeerd. De uiterste invoerdatum hiervoor is 5 december 2010 (Europees Parlement en Raad, 2009). De criteria betreffen vooralsnog alleen vloeibare biomassa en zullen alleen gelden voor beschikkingen die na de datum van implementatie worden afgesloten. Ze zijn dus niet van toepassing op de lopende MEP-projecten, waar op dit moment nog het meeste geld naar toe gaat, en op de reeds beschikte SDE-subsidies. Verder is gebleken dat er nog altijd geen controleprotocol verplicht is gesteld voor de accountant. Niet bij de rapportageverplichting voor duurzame biomassa die momenteel (bij gebrek aan criteria) bij de SDE geldt, maar ook nog steeds niet bij de biomassaverklaring die nodig is voor de subsidieberekening van de MEP. Dit is des te belangrijker nu het er naar uitziet dat de duurzaamheidscriteria pas eind 2010 zullen worden geïmplementeerd. Een controleprotocol is van belang voor de uniformiteit van de controle en voor een helder beeld van de werkzaamheden die een accountant heeft verricht.

Het ministerie zou naar onze mening haast moeten maken met het implementeren van het controleprotocol. Daadkracht is ook nodig bij het implementeren van de duurzaamheidscriteria voor vloeibare biomassa en bij het opstellen van criteria voor vaste biomassa. Overigens zijn de nieuwe criteria alleen van toepassing op de vanaf dat moment uit te geven beschikkingen.

Op het terrein van effectiviteit ten slotte blijkt dat het doel voor 2010 (9% duurzame elektriciteitsproductie) binnen bereik is. Nederland doet het daarmee goed in vergelijking tot andere EU-lidstaten. De vraag blijft in welke mate dit te danken is aan de MEP-regeling. Pas in 2010 is deze vraag te beantwoorden.

2 FINANCIËEL BEHEER: BEPERKT ZICHT OP UITGAVEN EN VERPLICHTINGEN

2.1 Achtergrond van onze conclusies uit 2007

In 2007 concludeerden wij dat het *financieel beheer* van de MEP-regeling te weinig aandacht kreeg van de minister. De uitgaven voor de MEP-regeling werden binnen het ministerie niet goed gemonitord. Dat had wel moeten. De MEP-regeling is namelijk een «open einde-regeling». Dat wil zeggen dat er geen budgettair plafond was voor de regeling en dat niet was afgebakend hoeveel bedrijven er in welke mate gebruik van zouden gaan maken. De regeling was daardoor financieel slecht beheersbaar, wat monitoring en toezicht vanuit het ministerie des te belangrijker maakte.

2.2 Stand van zaken in 2009

2.2.1 Financiële informatie over de regelingen in begroting en jaarverslag

De uitvoering van zowel de MEP als de SDE ligt bij SenterNovem², een agentschap van het departement. De SDE is daar ondergebracht sinds de start van de regeling, 1 april 2008. De MEP is per 1 januari 2009 door EnerQ³, een zelfstandig bestuursorgaan, overgedragen aan SenterNovem. De uitvoering is daarmee dicht bij het departement gekomen en valt volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Het departement heeft daarnaast lering getrokken uit de ervaringen met de aansturing van de MEP en uit onze conclusies daarover: monitoring en toezicht vanuit beleid en uitvoering zijn verstevigd.

Tot en met 2017 bestaan de MEP en de SDE administratief gezien naast elkaar. Tot die tijd worden namelijk nog MEP-subsidies uitbetaald. Beide regelingen staan in de begroting van het Ministerie van EZ. In de begroting 2008 stonden ze nog apart vermeld, maar sinds de begroting 2009 zijn ze samen opgenomen onder het operationele doel «verduurzaming van de energiehuishouding». De hoogtes en bijstellingen van de verplichtingen voor de MEP en de SDE schommelen nogal tussen 2008 en 2010; zie onderstaande tabel.

² SenterNovem is sinds 1 januari 2010 opgegaan in een nieuw agentschap, samen met de EVD en Octrooicentrum Nederland: Agentschap NL.

³ De MEP werd beheerd door TenneT (de net-beheerder van het landelijk hoogspanningsnet), die voor deze taak als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) was aangewezen en die deze taak had gemandateerd aan haar dochter EnerQ. Voor de leesbaarheid gebruiken wij hier de naam EnerQ. De wettelijke taak en de zbo-status zijn op 1 januari 2009 vervallen.

Tabel 1 Verloop verplichtingen voor operationele doel «verduurzaming van de energiehuishouding» (MEP en SDE) (in € miljoen)

Verplichtingen MEP ¹ en SDE voor het jaar:	Zoals opgenomen in:						
	Begroting EZ 2008 ² (sept 2007)	Voorjaarsnota 2008 ² (mei 2008)	Begroting EZ 2009 (sept 2008)	Najaarsnota 2008 (nov 08)	Jaarverslag EZ 2008+ Voorjaarsnota 2009 (mei 2009)	Begroting EZ 2010 (sept 2009)	Najaarsnota 2009 (nov 09)
2008	651,0	578,9	578,9	1 436,2	840,2 ²	840,2	–
2009	872,0	823,3	831,3	–	2 670,4	2 790,8	2 790,8
2010	924,0	913,8	923,8	–	74,8	17,4	–

¹ Hier zijn ook de verplichtingen voor de Tegemoetkomingsregeling MEP inbegrepen. Dit was een kostenvergoedingsregeling voor bedrijven die de benodigde vergunningen hadden aangevraagd en kosten hadden gemaakt voor een MEP-aanvraag, maar nog geen MEP-subsidie hadden aangevraagd voordat de regeling op nul werd gezet.

² In dit begrotingsjaar werden MEP en SDE nog apart opgenomen. Dit bedrag is een optelling van de verplichtingen onder «Bijdrage MEP», «Tegemoetkomingsregeling», «Overgangsregeling» en «Subsidieregeling SDE».

Deze bedragen in tabel 1 gelden voor de SDE en de MEP samen, maar het zijn sinds 2009 alleen maar SDE-verplichtingen. Uit de MEP kunnen sinds het op nul zetten van de regeling immers geen nieuwe verplichtingen meer voortkomen. Desondanks zijn de regelingen samen opgenomen in de begroting. Op die manier kunnen vrijgevallen gelden voor de MEP namelijk benut worden voor de SDE.

Opvallend is dat er in de begroting 2009 een post van € 831 miljoen was begroot voor verplichtingen in 2009 en dat dit bedrag in de begroting 2010 is toegenomen tot zo'n € 2 790 miljoen. Deze bijstelling hangt samen met het verschil tussen de begrotingscyclus enerzijds en de jaarlijkse cyclus waarin de subsidieplafonds van de SDE worden vastgesteld anderzijds. Dit maakt het vooraf correct opnemen van de verplichtingen niet mogelijk. De begroting voor het jaar 2009 wordt in het voorjaar van 2008 voorbereid, terwijl de SDE-subsidieplafonds voor 2009 pas bekend zijn aan het eind van 2008 of in het voorjaar van 2009. De verplichtingen die het gevolg zijn van de SDE worden daarom achteraf (in de Voorjaarsnota) ingeboekt op basis van het geschatte gebruik van de regeling. Zo komen in de begroting van 2010 de verplichtingen voor 2009 voor. Wij bevelen de minister van EZ aan om in de begroting transparanter te zijn over voorziene toekomstige bijstellingen in de SDE-verplichtingen. Verder zou de minister uit oogpunt van transparantie in de Voorjaarsnota naast het *geschat* gebruik ook de *subsidieplafonds* van de SDE moeten noemen. Het gebruik kan immers ook hoger (of lager) uitvallen dan *geschat*, maar nooit hoger dan de vastgestelde plafonds. Daarnaast is het zo dat bij onderuitputting van het subsidieplafond de restanten automatisch beschikbaar blijven voor latere jaren. De restanten worden dan in nieuwe subsidieplafonds omgezet. Ook dat bemoeilijkt inschatting van de verplichtingenruimte. Dit automatisch doorschuiven van onderuitputting is niet conform de gangbare begrotingssystematiek. De Tweede Kamer is hier overigens wel over geïnformeerd (EZ, 2009d).

Door het niet samenvallen van begrotingscyclus en SDE-cyclus zullen ieder jaar bijstellingen zoals in 2009 plaatsvinden. De complete omvang van de verplichtingen die het Ministerie van EZ in 2010 voor de SDE aangaat, zullen dus pas in de begroting 2011 zichtbaar worden.

Het gaat voor 2010 om een totaal van maximaal € 8 147 miljoen aan verplichtingen (in plaats van de in de begroting 2010 begrote € 17,4 miljoen). Deze verplichtingen zijn het gevolg van:

- de openstelling van de SDE voor 2010, exclusief Wind op Zee, met een subsidieplafond van € 1 955 miljoen (EZ, 2009b);
- een aparte tender binnen de SDE voor windenergie op zee, met een subsidieplafond van € 5 312 miljoen (EZ, 2009c);
- een aanpassing van de SDE voor het windpark op Urk, met een geschat totaal van € 880 miljoen (EZ, 2009h).

In de jaarverslagen van het Ministerie van EZ zijn de verplichtingen voor de MEP en de SDE wel afzonderlijk opgenomen, in tegenstelling tot de begrotingen. De uitgaven zijn echter opgenomen als één bedrag voor het volledige artikel «Doelmatige en duurzame energiehuishouding», waar de SDE en de MEP onderdelen van zijn. Uit het jaarverslag van het Ministerie van EZ is dus niet op te maken hoeveel de SDE en de MEP ieder precies gekost hebben dat jaar.

Kasramingen (zie kader verderop) geven wel een idee van de verdeling van de uitgaven over MEP en SDE. Uit de kasramingen van het Ministerie van EZ (zie tabel 2) en van SenterNovem (zie tabel 3) kunnen we afleiden dat het leeuwendeel van de uitgaven aan duurzame energie op dit moment het gevolg is van MEP-subsidies. De MEP-subsidies blijven volgens de ramingen een groot deel uitmaken van de uitgaven tot en met 2017.

Tabel 2 Kasramingen voor MEP en SDE van het Ministerie van EZ (ramingen uit voorjaar 2008, in € miljoen)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
MEP	488,4	731,7	753,8	734,8	685,2	632,2
SDE	5,4	34,9	86,3	188,5	239,5	314,2
Totaal	493,8	766,6	840,1	923,3	924,7	946,4

Bron: EZ, 2008a, eigen optelling.

Tabel 3 Kasramingen voor MEP en SDE van SenterNovem (ramingen uit februari 2009, in € miljoen)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
MEP	628,4	584,3	707,7	723,7	676,7	610,0
SDE¹	0	3,2	15,0	75,1	129,9	156,1
Totaal	628,4	587,5	722,7	798,8	806,6	766,1

Bron: SenterNovem, 2009, eigen optelling.

¹ Optelling van de kolommen «SDE 2008 totaal ingediend» en «SDE potentiële projecten»

Uit de verschillen tussen de ramingen van het Ministerie van EZ uit 2008 en die van SenterNovem uit 2009 blijkt hoe lastig deze ramingen te maken zijn. Daar zijn verschillende oorzaken voor:

- De afrekening van de SDE-subsidie gebeurt achteraf met de correcties op basis van de werkelijke elektriciteitsprijs.
- Door onzekerheden in doorlooptijden van vergunningen en door ontwikkelingen in de economie is het onzeker tot hoeveel productie en dus subsidie-uitgaven een subsidiebeschikking per jaar leidt.

Verplichtingen en kasramingen

Een verplichting is een juridische verbintenis, bijvoorbeeld op grond van een ministeriële regeling of een beschikking, die tot uitgaven leidt of kan leiden. In het geval van de SDE zijn de verplichtingen de beschikkingen die de minister afgeeft aan subsidieontvangers. Deze beschikkingen gelden voor twaalf of vijftien jaar. Dat betekent dat de verplichting die de minister is aangegaan voor de komende twaalf tot vijftien jaar tot uitgaven kan leiden. Tot hoeveel uitgaven een verplichting uiteindelijk per jaar leidt, is bij de SDE afhankelijk van of en wanneer een subsidieontvanger zijn productie-installatie voor duurzame energie plaatst en hoe hoog de energieprijzen op dat moment zijn. De verwachtingen van het verloop van deze uitgaven (ook wel kasuitgaven) zijn de kasramingen.

Per 1 januari 2009 is de uitvoering van de MEP overgegaan van EnerQ naar SenterNovem. EnerQ voerde geen verplichtingenadministratie. Daardoor moesten in één keer alle verplichtingen van toekomstige MEP-betalingen worden ingeboekt bij SenterNovem. Het gaat om een verplichtingenruimte van € 8,4 miljard⁴ (EZ, 2009e), terwijl in de begroting 2008 nog werd uitgegaan van € 2,8 miljard aan MEP-verplichtingen (EZ, 2007a). Deze € 8,4 miljard wordt weergegeven in de openingsaldibalans van EZ van 2009. De openingsaldibalans is onderdeel van de jaarverantwoording van het ministerie en wordt het daaropvolgende jaar via het jaarverslag, in dit geval in mei 2010, aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze correctie op de beginstand moet dan toegelicht worden, conform verslaggevingsvoorschriften.

2.2.2 Nieuwe financieringswijze SDE

Het voornemen is om de SDE te financieren via een opslag op het elektriciteitsstarief. Dit voornemen is ingegeven door het aanvullend beleidsakkoord uit het voorjaar van 2009 (Kabinet, 2009). Het doel daarvan is om de regeling «ruimer en robuuster» te maken door langjarige zekerheid te geven over de beschikbaarheid van middelen. De gelden voor de financiering van de SDE en de MEP op de begroting van het Ministerie van EZ vallen hierdoor vrij.

Inmiddels zijn de contouren van de SDE-opslag bekend. De opslag zal worden geheven via een nieuw te introduceren SDE-heffing (bestemmingsheffing). Deze blijft onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van EZ. Anders dan de naam («SDE-opslag») doet vermoeden, wordt deze opslag ook gebruikt om de MEP-betalingen te financieren. In afwijking van het aanvullend beleidsakkoord wordt de opslag niet alleen voor elektriciteit ingevoerd, maar ook voor gas (EZ, 2009g).

Een aantal zaken over de heffing is op dit moment nog niet duidelijk. Het moment van invoering bijvoorbeeld: dit kan op zijn vroegst op 1 januari 2011 zijn, maar ook later. Ook is nog onduidelijk of en hoe de middelen die vrijvallen op de begroting van het Ministerie van EZ ingezet zullen worden. Een derde onbekend punt is hoe de heffing verdeeld zal worden over burgers en bedrijven. Dit wordt besloten na de uitkomst van de heroverwegingen die het kabinet op dit moment uit laat voeren in het kader van de financiële crisis.

Of een nieuwe financieringswijze werkelijk de door het kabinet gewenste extra zekerheid biedt is overigens de vraag. Ook de MEP-regeling werd in het begin op soortgelijke wijze gefinancierd⁵, maar in 2006 werd besloten dat de regeling te zwaar drukte op de koopkracht van Nederlandse huishoudens. De heffing werd met ingang van 2007 geschrapt en de € 52,- die in 2006 geïnd was via de elektriciteitsrekeningen werd als koopkrachtrepatrië voor de gestegen energielasten in 2007 teruggegeven

⁴ Deze € 8,4 mld. is het resultaat van de volgende berekening: de bruto maximale aangegane MEP-verplichtingen volgens SenterNovem (€ 10,5 mld.) minus de uitbetaalde MEP-subsidiegelden tot en met 2008 (€ 2,1 mld.).

⁵ Het verschil is dat de MEP-regeling werd gefinancierd door een aansluitheffing, terwijl de SDE-regeling gefinancierd zal worden door een opslag op de kWh-prijs.

aan de betrokken huishoudens. De MEP werd vanaf dat moment gefinancierd uit de begroting van het Ministerie van EZ.

Conclusies en aanbevelingen

Het Ministerie van EZ heeft nu meer aandacht voor toezicht op de uitvoering dan in 2007. Maar nu de SDE en de MEP-regeling naast elkaar bestaan, zien we dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de uitgaven aan beide regelingen transparanter mag. De verplichtingen in de begroting van het Ministerie van EZ worden eerder vastgesteld dan de subsidieplafonds van de SDE. Doordat de SDE-verplichtingen op deze subsidieplafonds zijn gebaseerd, leidt dit gedurende het begrotingsjaar tot forse bijstellingen. De koppeling tussen de begroting en de verantwoording van het Ministerie van EZ enerzijds, en de subsidieplafonds anderzijds, is alleen achteraf te maken. De minister van EZ zou vooraf, in de begroting, transparanter moeten zijn over deze aankomende bijstellingen. Verder zou de minister uit oogpunt van transparantie in de Voorjaarsnota naast het *geschat* gebruik ook de subsidieplafonds van de SDE moeten noemen.

Wij bevelen de minister van EZ aan de uitgaven aan enerzijds SDE en anderzijds MEP transparanter weer te geven en inzichtelijk te maken waardoor het verschil wordt veroorzaakt tussen de vastgestelde begroting en de uiteindelijke realisatie.

De voorgenomen invoering van een heffing brengt het risico met zich mee dat het zicht op de verplichtingen en de uitgaven voor de MEP en de SDE nog minder zal zijn. De bedragen bij deze financieringswijze zijn normaliter niet terug te vinden op de begroting van het Ministerie van EZ. Wij bevelen de minister van EZ aan dit mee te wegen in de verdere discussie over de vormgeving en de verantwoording van de heffing en daarbij ook stil te staan bij de eerdere ervaring die is opgedaan met het invoeren en weer stopzetten van een soortgelijk instrument.

3 DOELMATIGHEID: BETAALBAARHEID VERBETERD MAAR DUURZAAMHEID NOG AANDACHTSPUNT

3.1 Achtergrond van onze conclusies uit 2007

In 2007 concludeerden wij dat de minister van EZ zich met de MEP-subsidie te eenzijdig richtte op het behalen van het beleidsdoel dat met de EU was afgesproken. Het EU-doel houdt in dat in 2010 9% van de in Nederland verbruikte elektriciteit duurzaam moet zijn opgewekt, dat wil zeggen: door middel van biomassaverbranding, zonne-energie, wind- of waterkracht (EP en Raad, 2001). Door zich op dat doel te richten, heeft de minister onvoldoende aandacht besteed aan de samenhang van de MEP-regeling met de hoofddoelen van het Nederlandse energiebeleid, te weten: een betrouwbare, schone en betaalbare energievoorziening.⁶ De inconsistenties die hier het gevolg van waren, hebben volgens ons tot *doelmatigheidsrisico's* geleid.

In de opzet van de MEP-regeling was rekening gehouden met een duurzame elektriciteitsproductie die grotendeels tot stand komt door verbranding van biomassa. Sommige biomassasoorten brengen echter wel duurzaamheidsrisico's met zich mee, doordat de CO₂-uitstoot over de gehele productieketen net zo hoog of zelfs hoger kan zijn als bij het gebruik van fossiele brandstoffen. Bovendien kan verbranding van biomassa juist zorgen voor een verslechtering van de luchtkwaliteit op andere aspecten dan CO₂,⁷ wat niet strookt met de doelstelling *schoon*. Verder was het ongewis of er de komende jaren voldoende biomassa beschikbaar zou zijn. In dat opzicht draagt de inzet van biomassa niet vanzelfsprekend bij aan de voorzieningszekerheid, wat niet strookt met de doelstelling *betrouwbaar*.

Ook bleek de MEP-regeling in de praktijk strijdig met het uitgangspunt van *betaalbaarheid* omdat de aan energieproducenten verstrekte MEP-subsidies soms te hoog waren. De oorzaak hiervan lag voor het grootste deel bij de conservatieve inschatting van de toekomstige elektriciteitsprijs, die voor tien jaar werd vastgezet. Hierdoor bleek er oversubsidiëring plaats te vinden bij met wind opgewekte groene stroom.

3.2 Stand van zaken in 2009

Zowel ten aanzien van de duurzaamheid als de betaalbaarheid zijn in de SDE ten opzichte van de MEP aanpassingen doorgevoerd. Deze aanpassingen hebben geen invloed op nog lopende MEP-projecten. Hieronder komt eerst de koppeling met de reële elektriciteitsprijs aan de orde, die de betaalbaarheid van de regeling verbetert. Vervolgens gaan we in op de wijze waarop het Ministerie van EZ probeert de duurzaamheid van biomassa te waarborgen.

3.2.1 Koppeling elektriciteitsprijs

In 2007 stelden we een inconsistentie vast ten aanzien van de doelstelling betaalbaarheid. De elektriciteitsprijs werd voor meer jaren vastgesteld, maar omdat de inschatting ervan laag was, kregen sommige subsidieontvangers meer geld dan uiteindelijk nodig bleek. De oplossing die de minister toezegde was om bij de SDE de betaling te koppelen aan de werkelijke elektriciteitsprijs. De minister heeft deze koppeling inmiddels gerealiseerd.

⁶ Deze drie doelen staan in de Derde Energiememoranda uit 1995 (EZ, 1995). Ze zijn sinds die tijd overeind gebleven, al worden ze soms anders verwoord. In het Energierapport 2005 (EZ, 2005) zijn de centrale doelstellingen van het energiebeleid: voorzieningszekerheid, milieukwaliteit en economische efficiency.

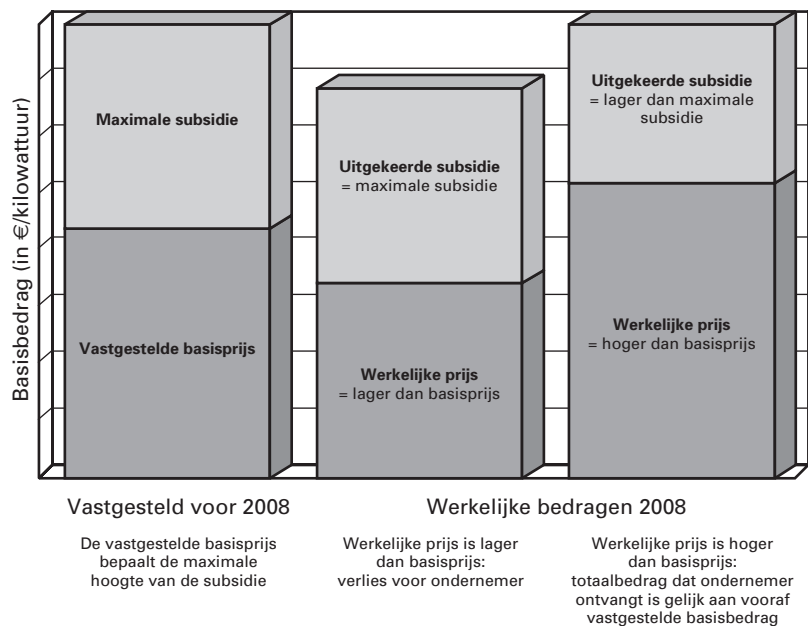
⁷ Dit wordt veroorzaakt door de hoge NO_x-emissies die worden uitgestoten door de met MEP-gelden gesubsidieerde biomassa-centrales.

Het systeem werkt als volgt: het Ministerie van EZ verstrekt meer subsidie bij een lagere werkelijke elektriciteits- of gasprijs, en minder subsidie bij een hogere werkelijke prijs. De subsidiebehoefte varieert dus jaarlijks, die «ademt» als het ware met de werkelijke prijs mee. De gesubsidieerde energieproducent heeft een gegarandeerde opbrengst voor de opgewekte energie in de vorm van het basisbedrag. Het basisbedrag is de vergoeding die energieproducenten gegarandeerd krijgen per kilowattuur (kWh) om gedurende de looptijd van de SDE-beschikking (gemiddeld twaalf of vijftien jaar⁸) hun investering terug te verdienen. Dit basisbedrag is op voorhand opgebouwd uit de basiselektriciteitsprijs⁹ en uit subsidie. De basiselektriciteitsprijs is tweederde van de verwachte langetermijnelektriciteitsprijs.

De hoogte van de basiselektriciteitsprijs bepaalt de hoogte van de maximale subsidie. Wanneer de werkelijke elektriciteitsprijs achteraf onder de basiselektriciteitsprijs komt, is het verschil tussen beide prijzen het risico voor de ondernemer. Op deze manier wordt de begrotingspost voor het Ministerie van EZ gemaximeerd: door het vaststellen van een bodemprijs (de basiselektriciteitsprijs) is een uitgavenplafond gecreëerd, zie figuur 1.

Het risico voor de ondernemer is uiteindelijk beperkt, doordat in het basisbedrag al een opslag («premie») voor dit risico is verwerkt.

Figuur 1



Het basisbedrag en de basiselektriciteitsprijs die per categorie productie-installaties gelden, worden jaarlijks gepubliceerd in de ministeriële regeling «aanwijzing categorieën duurzame energieproductie». Beide bedragen gelden vervolgens voor de gehele looptijd van de SDE-subsidie. Jaarlijks voert het Ministerie van EZ een correctie uit op het basisbedrag op basis van de werkelijke elektriciteitsprijs. Doordat de werkelijke subsidiebedragen achteraf worden vastgesteld op basis van de werkelijke elektriciteitsprijs, wordt overstimulering voorkomen. Wel betekent dit systeem dat de jaarlijks benodigde subsidiebedragen zullen schommelen. Bij dit systeem is het verloop van de uitgaven dus minder goed te voorspellen.

⁸ Dit is afhankelijk van de technische levensduur van de installatie waarmee duurzame elektriciteit wordt opgewekt.

⁹ Onder elektriciteitsprijs (basiselektriciteitsprijs, werkelijke elektriciteitsprijs, langetermijnelektriciteitsprijs) wordt verstaan: de prijs voor elektriciteit en gas.

3.2.2 Duurzaamheid

Duurzaamheidscriteria

Op 27 april 2007 heeft de projectgroep «Duurzame productie van Biomassa» het onderzoeksrapport *Criteria voor duurzame biomassa productie* (Projectgroep Duurzame productie van biomassa, 2006), aangeboden aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). De projectgroep kwam tot de conclusie dat diverse aspecten de duurzaamheid van biomassastromen kunnen beïnvloeden en stelde criteria op voor het gebruik van biomassa. Deze criteria betreffen:

1. *Broeikasgasbalans*

Er moet rekening worden gehouden met de hoeveelheid broeikasgassen die in een biomassa-aanvoerketen geproduceerd wordt.

2. *Concurrentie met voedsel*

Vermeden moet worden dat de productie van biomassa lokaal leidt tot concurrentie met de productie van voedsel, bouwmaterialen, energievoorziening en medicijnen.

3. *Biodiversiteit*

Dit criterium betreft vooral de bescherming van bedreigde diersoorten, oerbossen en tropische wouden waaraan de teelt van biomassa zowel negatief als positief kan bijdragen.

4. *Welvaart*

Welke invloed heeft de activiteit (plantage, fabriek, etc.) op de lokale economie?

5. *Welzijn*

Bij dit criterium gaat het onder meer om arbeidsomstandigheden en mensenrechten.

6. *Milieu*

Negatieve gevolgen voor het lokale milieu moeten zo veel mogelijk vermeden worden.

Bij de vervanging van de MEP-regeling door de SDE wilde de Tweede Kamer voorkomen dat er duurzaamheidsproblemen met biomassa zouden blijven bestaan. Daarom heeft de Tweede Kamer verschillende moties aangenomen waarin ze de regering vroeg om in de SDE op te nemen dat de productie van biomassa moest voldoen aan bepaalde duurzaamheidscriteria (zie o.m. Tweede Kamer, 2007a en 2007b).

Toen de SDE in april 2008 werd opengesteld, was de minister van EZ echter nog niet zo ver dat er duurzaamheidscriteria opgenomen konden worden op basis van hetgeen de projectgroep had aanbevolen. De noodzaak tot het opleggen van duurzaamheidscriteria werd onderschreven, maar de minister had meer tijd nodig voor de uitwerking van een goed werkend stelsel. In de SDE zijn daarom geen duurzaamheidscriteria opgenomen (EZ, 2007b). Volgens de minister zou het in dat stadium invoeren van duurzaamheidscriteria hebben geleid tot het stokken van de productie van biomassa, wat een gevaar zou opleveren voor het bereiken van de duurzaamheidsdoelstellingen van 2020 (zie hoofdstuk 4).

De minister van EZ wil de duurzaamheidscriteria primair op Europees niveau regelen, omdat de markten voor biomassa en voor hernieuwbare elektriciteit ook Europees zijn.

Op 23 april 2009 is een Europese richtlijn vastgesteld waarin criteria geformuleerd worden voor de duurzaamheid van *vloeibare* biomassa (Europees Parlement en Raad, 2009). Deze Europese criteria sluiten in grote lijnen aan bij de criteria van de commissie-Cramer, die de Nederlandse inzet vormden bij de onderhandelingen over de richtlijn (Projectgroep Duurzame productie van biomassa, 2006). De richtlijn houdt in dat

wanneer vloeibare biomassa in aanmerking komt voor subsidie of andere financiële ondersteuning van de overheid, de lidstaten marktpartijen verplichten om aan te tonen dat voldaan is aan de duurzaamheidscriteria. Deze richtlijn moet uiterlijk 5 december 2010 zijn ingevoerd in de EU-lidstaten. Het Ministerie van EZ probeert invloed uit te oefenen op de Europese Commissie om ervoor te zorgen dat er ook voor *vaste* biomassa duurzaamheidscriteria worden ontwikkeld op Europees niveau en dit niet over te laten aan de individuele lidstaten. In het voorjaar van 2010 moet duidelijk worden of deze Europese criteria er komen. Zo niet, dan zal het Ministerie van EZ in overleg met andere departementen beslissen over het al dan niet implementeren van *nationale* duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa.

Rapportageverplichting en uitsluiten risicovolle soorten biomassa

Bij gebrek aan duurzaamheidscriteria heeft de minister van EZ bij de SDE gekozen voor twee maatregelen:

- een rapportageverplichting voor biomassa;
- het uitsluiten van bepaalde risicovolle soorten biomassa.

De rapportageverplichting bij de SDE houdt in dat de subsidieontvanger die biomassa gebruikt bij het opwekken van hernieuwbare elektriciteit of hernieuwbaar gas, jaarlijks moet rapporteren over de duurzaamheid van de ingezette biomassa. Bij de rapportage, die binnen drie maanden na afloop van het kalenderjaar verstuurd moet worden, moet een goedkeurende accountantsverklaring gevoegd worden. De minister maakt de rapportages vervolgens openbaar. De eerste rapportages zullen begin 2010 beschikbaar komen.

Als een producent niet voldoet aan de rapportageverplichting, heeft het Ministerie van EZ sanctiemogelijkheden, waaronder het verlagen van het beschikingsbedrag. Over de werking hiervan hebben we niet kunnen oordelen, omdat er nog geen rapportages verschenen zijn.

Een beperking van de rapportageverplichting bij de SDE is dat er vooralsnog geen controleprotocol is voorgeschreven voor de accountantsverklaring. Dit controleprotocol, dat ook nodig is voor de biomassa-verklaring van de MEP, is nog altijd in de maak. De regeling wordt nu uitgeschreven en gereed gemaakt voor publicatie.

Het controleprotocol gaat bepalen welke werkzaamheden de accountant uit moet voeren om te kunnen beoordelen of de verplichte rapportage voor de SDE en de biomassaverklaring voor de MEP juist is en aan de eisen voldoet. Zo moet de accountant bijvoorbeeld controleren hoeveel biomassa verstoekt is en of de subsidieontvanger de juiste norm heeft gehanteerd bij het omzetten van biomassa in groene stroom.

Zonder controleprotocol kunnen accountants zelf invulling geven aan hun controlewerkzaamheden. Dit komt de uniformiteit van de duurzaamheidsrapportages en de biomassaverklaringen niet ten goede. Ook kan het zijn dat de verwachtingen van het Ministerie van EZ of van de Tweede Kamer over de controlewerkzaamheden niet overeenkomen met wat de accountant feitelijk heeft gedaan. Zonder controleprotocol is immers niet bekend waar de accountantsverklaring op gebaseerd is.

In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van EZ* (Algemene Rekenkamer, 2007b) hebben wij de minister voor het eerst aanbevolen om een controleprotocol, toen nog bij de biomassaverklaring,

verplicht te stellen. Het jaar daarop, in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van EZ*, rapporteerden we dat het Ministerie van EZ bezig was met nieuwe regelgeving, waar een controleprotocol onderdeel van zou moeten zijn (Algemene Rekenkamer, 2008). Het streven van het ministerie was toen om dit op 1 januari 2009 te laten ingaan. Weer een jaar later rapporteerden wij, in ons *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van EZ* (Algemene Rekenkamer, 2009) dat dit streven niet gehaald bleek te zijn. Het protocol was toen al wel afgestemd met het NIVRA en het Ministerie van EZ hoopte de nieuwe regelgeving per 1 januari 2010 te kunnen laten ingaan. Naar nu blijkt is ook deze streefdatum niet gehaald. Het ministerie zou naar onze mening haast moeten maken met het implementeren van het controleprotocol.

De SDE kent wel een controleprotocol voor de accountantsverklaring die nodig is voor de aanvraag van de subsidie. Dat controleprotocol richt zich echter specifiek op de investeringskosten. Bovendien wordt de betreffende accountantsverklaring niet gereviewd door het Ministerie van EZ. Reviewen houdt in dat het departement de controlewerkzaamheden beoordeelt die de accountant voor zijn verklaring heeft uitgevoerd. In eerdere rapporten hebben wij de minister van EZ aanbevolen om reviews uit te voeren op de accountantsverklaringen voor de SDE-subsidieaanvragen en voor de biomassaverklaringen voor de MEP (Algemene Rekenkamer, 2007b en 2009). Gezien het grote financiële belang van de MEP en de SDE staan wij nog steeds achter deze aanbeveling, die ook voor de gevraagde accountantsverklaringen voor verplichte rapportages voor de SDE geldt.

Naast de rapportageverplichting heeft de minister van EZ bij de SDE gekozen voor uitsluiting van bepaalde biomassasoorten die een groot risico met zich meebrengen op het gebied van duurzaamheid, bijvoorbeeld doordat de winning nadelige gevolgen heeft voor het milieu of de voedselvoorziening ter plaatse of doordat de verbranding ervan niet CO₂-neutraal is. Het betreft primaire plantaardige oliën en vetten, vetzuren en glycerine. Zo lang er geen duurzaamheidscriteria zijn, worden deze uitgesloten van subsidie.

Conclusies en aanbevelingen

De duurzaamheidscriteria voor biomassa zijn tot op heden nog niet ingevoerd, maar dit zal binnenkort veranderen, in ieder geval voor vloeibare biomassa. De tussenoplossing om risicovolle soorten uit voorzorg uit te sluiten is consistent met het beleid. Het effect van de andere tussenoplossing, de verplichte rapportages over de duurzaamheid van biomassa, hebben we niet kunnen beoordelen omdat er nog geen rapportages zijn. Het is voor de uniformiteit van de rapportages wel van belang dat er snel een verplicht controleprotocol beschikbaar is. Het ministerie zou naar onze mening haast moeten maken met het implementeren van een controleprotocol.

Als de duurzaamheidscriteria er eenmaal zijn, zullen deze alleen gelden voor beschikkingen die vanaf dat moment worden afgegeven. Zo blijven de MEP-subsidies, die voorlopig nog het grootste deel van de uitgaven aan duurzame energie vormen, en de reeds verstrekte SDE-subsidies buiten schot. Wij bevelen de minister daarom aan haast te maken met de implementatie van de criteria.

Ten slotte herhalen wij onze aanbeveling controleprotocollen verplicht te stellen voor zowel de biomassaverklaring van de MEP als voor de duurzaamheidsrapportage van de SDE.

4 DOELTREFFENDHEID: DOEL VAN 9% IN 2010 BINNEN BEREIK

4.1 Achtergrond van onze conclusies uit 2007

De subsidieverlening op basis van de MEP-regeling is in 2006 voortijdig stopgezet omdat de minister van EZ stelde dat het einddoel, 9% duurzame elektriciteitsproductie per 2010, bereikt zou worden zonder verdere subsidieverstrekking.

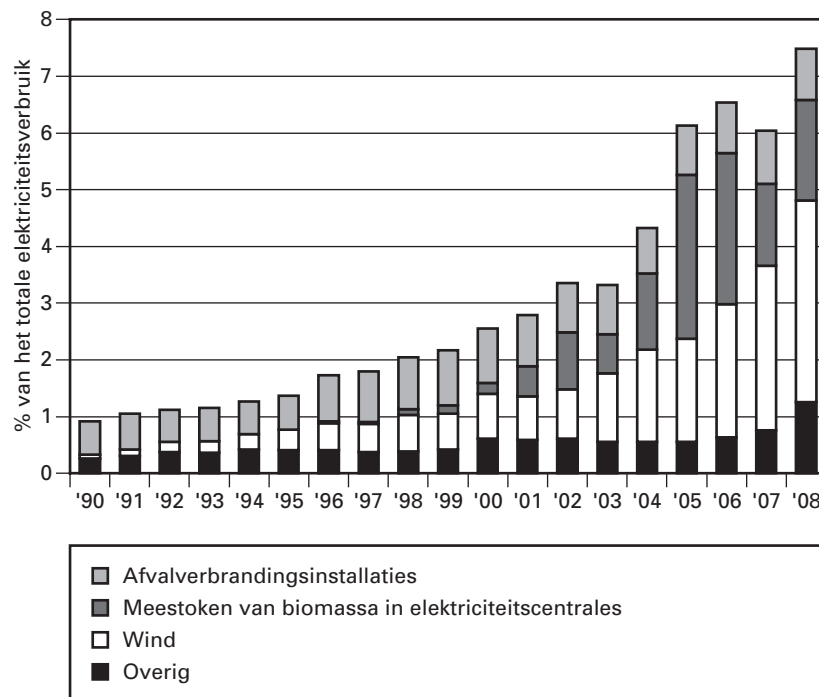
In 2007 hebben wij onze twijfels geuit bij deze aanname. Wij concludeerden dat het niet zeker was dat de 9% zou worden gehaald. Dat kwam vooral door de onzekerheid over de hoeveelheid elektriciteit die door middel van biomassaverbranding duurzaam zou worden opgewekt. De vraag was daarmee of de regeling *doeltreffend* was. De minister noemde in reactie hierop berekeningen waaruit zou blijken dat de doelstelling van 9% duurzame elektriciteit in 2010 nog steeds realistisch was. Deze berekeningen vonden plaats nadat wij ons onderzoek hadden afgerond. We hebben ze daarom niet meegenomen in ons oorspronkelijke rapport over de MEP.

4.2 Stand van zaken in 2009

Uit de opzet van de SDE blijkt dat de doelstelling van 9% duurzame elektriciteitsproductie in 2010 die voor de MEP-regeling gold, is losgelaten. Deze 9%-doelstelling wordt in de SDE-regeling noch in de toelichting erbij genoemd. De doelstelling van 20% duurzame energie in 2020 uit *Schoon en Zuinig* is daarvoor in de plaats gekomen. De reden daarvoor is volgens de minister dat de SDE, als vervanger van de MEP, meer op de toekomst gericht is (EZ, 2007b).

Uit recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat Nederland goed op koers ligt voor het realiseren van de doelstelling van 9% in 2010. De productie van duurzame elektriciteit is gestegen van 6,0% van het binnenlands elektriciteitsverbruik in 2007 tot 7,5% in 2008. Dit komt door een toename van de elektriciteitsproductie uit windenergie en biomassa, zie figuur 2 (CBS, 2009b).

Figuur 2 Ontwikkeling percentage duurzame elektriciteit uit binnenlandse energiebronnen



Bron: CBS, 2009b

In 2007 is het percentage duurzame elektriciteit duidelijk lager dan in 2006 en in 2008. De verklaring hiervoor is een aanpassing in de MEP-regeling. Het subsidietarief voor biomassa was namelijk in juli 2006 naar beneden bijgesteld. Dit veroorzaakte een daling in de productie van duurzame elektriciteit.

De recente stijging schrijft het CBS onder meer toe aan het feit dat de elektriciteitsproductie uit windenergie in 2008 een kwart hoger was dan in 2007. Dit komt vooral doordat er veel nieuwe windmolens in gebruik zijn genomen. Deze nieuwe windmolens worden bijna allemaal gesubsidieerd via de MEP-regeling. Daarnaast wordt de stijging verklaard door het feit dat in 2008 drie nieuwe middelgrote installaties in gebruik genomen zijn die elektriciteit maken met biomassa als enige brandstof. Ook deze centrales zijn gesubsidieerd met MEP-gelden.

De SDE kan niet verantwoordelijk zijn voor de door de CBS geconstateerde stijging van duurzame elektriciteitsproductie in 2008 omdat de doorlooptijd van investeringen daarvoor te lang is. De SDE is in 2008 van start gegaan. Het kost tijd voordat de productie-installaties ook daadwerkelijk gebouwd zijn en productie leveren. Om dezelfde reden levert de SDE ook in de jaren 2009 en 2010 een beperkte bijdrage. Vooralsnog blijft de MEP dus een belangrijke steun voor de duurzame elektriciteitsproductie (CBS, 2009a).

Nederland doet het overigens goed in vergelijking tot andere EU-lidstaten. De Europese Commissie monitort de implementatie van de richtlijn die ten grondslag ligt aan de 9%-doelstelling voor duurzame energie (EP en Raad, 2001). Volgens de meest recente gegevens zullen de meeste lidstaten de doelstellingen voor duurzame elektriciteitsproductie

waarschijnlijk niet halen. Nederland behoort tot de weinige lidstaten waarvoor het licht op groen lijkt te staan (EC, 2009).

We kunnen pas na afloop van 2010 vaststellen of de 9% inderdaad gehaald is. In welke mate het percentage duurzame elektriciteit in 2010 te danken zal zijn aan de MEP-regeling, is nu nog niet te bepalen.

5 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De demissionaire minister van EZ heeft op 2 maart 2010 gereageerd op ons onderzoek. In dit hoofdstuk hebben wij de reactie samengevat (§ 5.1). De reactie gaf ons aanleiding tot een kleine aanpassing in de tekst van het rapport en tot een nawoord (§ 5.2).

De volledige tekst van de reactie is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

5.1 Reactie minister

De minister van EZ spreekt haar waardering uit voor ons rapport, waarin wij concluderen dat bij het opstellen van de SDE gebruik is gemaakt van onze bevindingen uit het onderzoek naar de MEP uit 2007. Op de drie resterende risico's die wij signaleren gaat de minister in haar reactie inhoudelijk in.

De minister gaat eerst in op onze aanbeveling om vooraf, in de begroting, transparanter te zijn over voorziene toekomstige bijstellingen in de SDE-verplichtingen en om uit oogpunt van transparantie in de Voorjaarsnota naast het geschat gebruik ook de subsidieplafonds van de SDE te noemen.

De minister stelt dat de begroting zich eigenlijk niet leent voor deze detailinformatie, maar onderkent dat de Tweede Kamer volledig geïnformeerd dient te worden. Zij geeft aan dat dat reeds gebeurt door overleg en door Kamerbrieven maar zegt wel toe bij het opstellen van de begroting 2011 te bezien waar met het oog op de transparantie mogelijk nog extra informatie kan worden opgenomen.

Vervolgens gaat de minister in op onze conclusie dat, na de invoering van de voorgenomen nieuwe financieringswijze via een heffing, het risico bestaat dat het zicht op verplichtingen en uitgaven voor de MEP en SDE minder zal worden, omdat de bedragen bij deze financieringswijze normaliter niet terug te vinden zullen zijn op de begroting van het Ministerie van EZ.

De minister wijst erop dat de SDE en MEP momenteel worden uitgevoerd door Agentschap NL, dat onderdeel uitmaakt van het Ministerie van EZ. Daardoor dienen de uitgaven, ook in het geval van een nieuwe financieringswijze, via de EZ-begroting verantwoord te worden.

Onze opmerking dat haast gemaakt moet worden met het opstellen van een controleprotocol biomassa, onderschrijft de minister. Ze geeft aan dat publicatie van het protocol voorzien is voor maart 2010. De minister constateert verder dat wij terecht aangeven dat de nog op te stellen duurzaamheidscriteria alleen zullen gelden voor beschikkingen die *na* vaststelling van die criteria worden afgegeven en niet van toepassing zullen zijn op reeds afgegeven beschikkingen. De minister wijst erop dat er in afwachting van de criteria wel reeds het nodige gebeurt om duurzaamheidsrisico's te beperken, zoals het uitsluiten van risicovolle biomassastromen en een verplichte duurzaamheidsrapportage.

Ten slotte reageert de minister nog op enkele details uit het rapport. Zij geeft onder andere aan dat het volgens haar niet juist is dat de SDE-regeling is aangepast voor windpark Urk, zoals wij stellen in § 2.2.1. Daarnaast geeft zij aan dat de doelstelling van 9% duurzame elektriciteit die in 2010 op Europees niveau is afgesproken nog steeds van kracht is.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Tweede en Eerste Kamer dienen tijdig en volledig te worden geïnformeerd. Om die reden waarderen we het dat de minister gaat bezien waar in de begroting en verantwoording nog extra informatie kan worden opgenomen. Wij hebben in ons rapport aangegeven wat mogelijke verbeterpunten zijn.

De minister geeft aan dat ook bij de nieuwe financieringswijze de uitgaven via de begroting van het Ministerie van EZ verantwoord dienen te worden. Dit geldt echter alleen voor de huidige situatie, waarin de regelingen worden uitgevoerd door een agentschap.

We hebben de minister nogmaals op het risico van budgettaire onbeheersbaarheid willen wijzen, omdat dat bij de uitvoering van de MEP destijds juist een probleem was. De MEP werd uitgevoerd door een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). In het geval van een zbo worden de uitgaven *niet* via de departementale begroting verantwoord en onttrekken ze zich, zonder extra maatregelen, aan het zicht.

Op het te publiceren controleprotocol voor de biomassaverklaring van de MEP komen we terug in ons rapport bij de Jaarverslag 2009 van het Ministerie van EZ, dat wij in mei 2010 publiceren. Wij waarderen het dat de minister verder maatregelen heeft genomen om de duurzaamheidsrisico's te beperken voordat de criteria van kracht zullen zijn. Ze gaat echter niet in op onze aanbeveling om spoed te zetten achter enerzijds het implementeren van de criteria voor vloeibare biomassa en anderzijds het (in Europees verband) opstellen van criteria voor vaste biomassa. Op onze aanbeveling om een controleprotocol verplicht te stellen voor de duurzaamheidsrapportage gaat de minister evenmin in. Wij denken dat de reeds getroffen maatregelen daardoor aan kracht zouden winnen.

Wat de aanpassing van de SDE-regeling betreft: in de ministeriële regeling waarin de SDE-categorieën 2009 worden aangepast, wordt inderdaad niet genoemd dat deze aanpassing bedoeld is voor het windpark op Urk. Uit de brief die de minister in november 2009 naar de Tweede Kamer stuurde, is dat echter wel op te maken (EZ, 2009h).

Over het wel of niet loslaten van de 9%-doelstelling merken we nog het volgende op. Inderdaad blijven de Europese doelstellingen gewoon van kracht (we gaan in hoofdstuk 4 uitgebreid in op deze 9%-doelstelling). Daarom vonden wij het opvallend dat de minister in de nota van toelichting van de SDE-regeling (EZ, 2007b) schrijft:

«Tenslotte is de regeling, als vervanger van de MEP, meer naar de toekomst toe van kracht met als richtpunt de doelstelling voor duurzame energie (20%) in 2020».

Plaats in deel I	Conclusie	Reactie minister van EZ
§ 2.1	Onvoldoende aandacht voor samenhang MEP-regeling met andere beleidsdoelen op gebied van duurzame energie en milieu.	Bewust gekozen om niet verscheidene doelen via één regeling te dienen. Opeenstapeling van doelstellingen zou regeling ingewikkeld en moeilijk uitvoerbaar maken. Nieuwe regeling zal aansluiten bij door commissie-Cramer ontwikkelde duurzaamheidscriteria voor biomassa.
§ 2.1	Uitwerking MEP-regeling strijdig met uitgangspunten.	Wat kosteneffectiviteit betreft: in aantal gevallen inderdaad meer subsidie verstrekt dan achteraf gezien nodig was. In nieuwe MEP-regeling wordt subsidie gekoppeld aan werkelijk gerealiseerde elektriciteitsprijs.
§ 2.2	MEP-regeling onbeheersbaar door ontbreken budgettair plafond.	Punt is juist. Daarom introductie van een plafond met ingang van 1 januari 2007 via wetwijziging.
§ 2.2	Onvoldoende monitoring en toezicht vanuit EZ: gebreken in regelgeving en onderschatting belang financieel beheer.	Tot medio 2006 inderdaad te weinig aandacht voor monitoring, toezicht en uitvoering van MEP-regeling. Is vanaf medio 2006 verbeterd. Deze lijn zal worden doorgezet.
§ 2.3	Haalbaarheid beleidsdoel voor 2010 omgeven door onzekerheden.	Op basis van recente berekeningen met realistische uitgangspunten 9%-doelstelling nog steeds goed haalbaar.
§ 2.3	Risico van verminderde effectiviteit door niet-uitgegeven MEP-gelden.	Risico is aanmerkelijk kleiner omdat gelden eerder vrijvallen en dus ook eerder opnieuw kunnen worden ingezet.
§ 2.4	In periode 2003–2006 verstrekte MEP-subsidies te hoog.	Achteraf bezien in aantal gevallen inderdaad door EnerQ meer subsidie verstrekt dan nodig (zie reactie op volgende punt).
§ 2.4	Op laag niveau vastgezette elektriciteitsprijs voornaamste oorzaak overwinsten bij ontvangers MEP-subsidie wind op land.	Vaste lage elektriciteitsprijs heeft inderdaad risico van te hoge subsidie. Daarom zal subsidie in nieuwe MEP-regeling worden gekoppeld aan daadwerkelijk gerealiseerde elektriciteitsprijs.

BIJLAGE 2

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
MEP	Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie
NIVRA	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2007a). *Subsidieregeling «Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie» (MEP)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 028, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Economische Zaken (XIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Economische Zaken (XIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009). *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Economische Zaken (XIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009a). *Duurzame energie in Nederland 2008*. Den Haag/Heerlen 2009.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009b). *Forse groei duurzame elektriciteit*. Webmagazine 23 februari 2009. Website: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/industrie-energie/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2707-wm.htm>, geraadpleegd 15 december 2009.

Europees Parlement en Raad (2001). *Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt*.

Europees Parlement en Raad (2009). *Voorstel voor een Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG*. COM(2008)19.

Europese Commissie (2007). *Routekaart voor hernieuwbare energie – Hernieuwbare energiebronnen in the 21st eeuw: een duurzamere toekomst opbouwen. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 10 januari 2007*. COM(2006) 848.

Europese Commissie (2009). *Voortgangsverslag over duurzame energie*. Brussel, 24.4.2009, COM(2009) 192 definitief.

EZ (1995). *Derde Energienota*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 525, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

EZ (2004). *Tussenevaluatie Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie*. Augustus 2004. Bijlage bij kamerstuk 28 665, nr. 49. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004. Den Haag: Sdu.

EZ (2005). *Nu voor later; Energierapport 2005*. Eigen beheer.

EZ (2007a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

EZ (2007b). *Besluit van 16 oktober 2007, houdende regels inzake de verstrekking van subsidies ten behoeve van de productie van hernieuwbare elektriciteit, hernieuwbaar gas en elektriciteit opgewekt door middel van warmtekrachtkoppeling (Besluit stimulering duurzame energieproductie)*. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2007, 410. Den Haag: Sdu.

EZ (2008a). *Begrotingsplan 2009 Economische Zaken*. Directie Financieel-Economische Zaken, najaar 2008. Den Haag: eigen beheer.

EZ (2009a). *Stimulering Duurzame Energieproductie. Brief van de minister van Economische Zaken d.d. 20 februari 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 239, nr. 43. Den Haag: Sdu.

EZ (2009b). *Stimulering Duurzame Energieproductie. Brief van de minister van Economische Zaken d.d. 23 november 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 239, nr. 76. Den Haag: Sdu.

EZ (2009c). *Regeling van de Minister van Economische Zaken van 18 november 2009, nr. WJZ/9203919, tot aanwijzing van productie-installaties voor het opwekken van hernieuwbare elektriciteit met behulp van windenergie op zee als een subsidiabele categorie in het kader van de stimulering van duurzame energieproductie (Regeling windenergie op zee 2009)*. Staatscourant 24 november 2009, nr. 17 851. Den Haag: Sdu.

EZ (2009d). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Economische Zaken 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 XIII, nr. 1. Den Haag: Sdu.

EZ (2009e). *Interim Auditrapport betreffende Begroting XIII Ministerie van Economische Zaken en Fonds Economische Structuurversterking over de eerste negen maanden van het jaar 2009*. Auditdienst Ministerie van Economische Zaken, november 2009. Den Haag: eigen beheer.

EZ (2009f). *Stimulering Duurzame Energieproductie. Brief van de minister van Economische Zaken d.d. 17 april 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 239, nr. 53. Den Haag: Sdu.

EZ (2009g). *Stimulering Duurzame Energieproductie. Brief van de minister van Economische Zaken d.d. 26 november 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 239, nr. 77. Den Haag: Sdu.

EZ (2009h). *Stimulering Duurzame Energieproductie. Brief van de minister van Economische Zaken d.d. 17 november 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 239, nr. 75. Den Haag: Sdu.

Kabinet Balkenende-IV (2009). *Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij «samen werken, samen leven»*, d.d. 25 maart 2009. Secretariaat Ministerraad, Ministerie van Algemene Zaken. Den Haag: eigen beheer.

Projectgroep Duurzame productie van biomassa (2006). *Criteria voor duurzame biomassa productie*. Den Haag 14 juli 2006.

SenterNovem (2009). *Monitoring & Ramingen Halfjaarlijkse rapportage SDE & OV-MEP, rapportage definitief d.d. 17 februari 2009*. Zwolle: eigen beheer.

Tweede Kamer (2007a). *Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 in verband met enkele aanpassingen van de wijze van stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsvoorziening. Motie van het lid Spies c.s.. Vastgesteld 5 juli 2007.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 305, nr. 30. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007b). *Stimulering duurzame energieproductie. Motie van het lid Jansen c.s.. Voorgesteld 13 november 2007.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 239, nr. 4. Den Haag: Sdu.